

Opintotuen rakenteen kehittäminen

Toisen asteen opintotuen ja opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämislinjaukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:8

Opintotuen rakenteen kehittäminen

Toisen asteen opintotuen ja opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämislinjaukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:8



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet
Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen
PL / PB 29
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet
<http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>

ISBN 978-952-485-934-9 (nid.)

ISBN 978-952-485-932-5 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0327 (painettu)

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/
Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:8

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä
5.8.2010

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Opintotuen kehittämisen johtoryhmä Puheenjohtaja: Valtiosihteeri Marcus Rantala (30.7.2009 asti valtiosihteeri Carl Haglund) Sihteerit: Neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, hallitussihteeri Piritta Väinölä	Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
	Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
	Toimielimen asettamispvm 2.3.2009	Dnro 24/040/2009
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Opintotuen rakenteen kehittäminen. Toisen asteen opintotuen ja opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämislinjaukset (Strukturell utveckling av studiestödet, Utvecklingslinjer för studiestödet på andra stadiet och understöd för boende för studerande)		
Julkaisun osat Muistio		
<p>Tiivistelmä Johtoryhmä on laatinut toisen asteen opintotuen koulutukseen kannustavuutta parantavan kehittämisohjelman, joka koostuu lyhyellä aikavälillä ja pidemmällä aikavälillä toteutettavista toimenpiteistä. Työryhmä on myös arvioinut asumistuen uudistamista valmistelleen SATA-komitean ehdotusta siirtää kaikki opiskelijat yleisen asumistuen piiriin ja kartoittanut välttämättömiä nykyisen asumislisän kehittämistarpeita.</p> <p>Lyhyellä aikavälillä (2011–2012) ehdotetaan toteutettavaksi seuraavat kehittämistoimenpiteet:</p> <p>1.8.2011 lukien</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vanhempien tulorajoja tarkistetaan toteutuneen ansiotason kehityksen perusteella tuen riittävyyden takaamiseksi. 2. Opintolainan valtiontakaus myönnetään täysi-ikäiselle itsenäisesti asuvalle opiskelijalle ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa. 3. Koulumatkatukea kehitetään koulutuksen saavutettavuuden edistämiseksi. <p>1.8.2012 lukien</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Määritellään toisen asteen tutkintoihin tutkintokohtainen enimmäistukiaika. 2. Lukuvuoden tukikuukausien määriä tarkistetaan. 3. Asumislisän myöntämistä joustavoitetaan. 4. Ulkomailla opiskelevien asumislisä yhtenäistetään 210 euroon kuukaudessa. <p>Ehdotusten määräraharave olisi vuonna 2011 yhteensä 2,4 milj. euroa, vuonna 2012 yhteensä 9,6 milj. euroa.</p> <p>Pidemmällä aikavälillä (2012–2015) ehdotetaan toteutettavaksi seuraavat kehittämistoimenpiteet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tuen riittävyyden parantamiseksi ja eri koulutusasteilla opiskelevien yhdenvertaisuuden edistämiseksi luovutaan vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta myönnettäessä opintotukea 18–19-vuotiaille. 2. Itsenäisesti asuvien 17-vuotiaiden opintotukea korotetaan opintotuen riittävyyden turvaamiseksi. 3. Pienimmät opintorahat korotetaan 100 euroon kuukaudessa. Lisäksi näitä opintorahoja korotetaan nykyistä enemmän vanhempien pienten tulojen perusteella. 4. Asumislisän vuokratatto sidotaan indeksiin ja sitä korotetaan yleisen vuokratason kehityksen perusteella. <p>Pidemmän aikavälin ehdotuksista aiheutuva määräraharave olisi noin 100 milj. euroa. Toimenpiteet edistäisivät opiskelijoiden mahdollisuutta keskittyä opintotuen turvin päätoimiseen opiskeluun, mikä kohentaisi opintojen läpäisyä ja vähentäisi opintotuen riittämättömyydestä aiheutuvia opintojen keskeyttämisä. Ehdotetuilla muutoksilla voitaisiin edistää osaltaan myös osaavan työvoiman saatavuutta ja ehkäistä koulutuksesta ja työmarkkinoilta syrjäytymistä.</p> <p>Johtoryhmän ensimmäisen vaiheen ehdotuksia (8.12.2009) täydentävät uudet korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittämislinjaukset:</p> <p><i>Suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opiskeluun ohjaamiseksi opintojen edistymisen seuranta tulisi kehittää parantamalla edistymisen seurannan kattavuutta, arvioimalla lukuvuosikohtainen opintojen edistymisen uusin perustein sekä yhdenmukaistamalla edistymisen seurannan menettelyjä. (Korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:9)</i></p>		
Avainsanat opintotuki, opintotuen kehittäminen, edistymisen seuranta, toinen aste, asumislisä		
Muut tiedot		
Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:8	ISSN-L 1799-0327 1799-0327 (painettu) 1799-0335 (PDF)	ISBN 978-952-485-934-9 (nid.) 978-952-485-932-5 (PDF)
Kokonaissivumäärä 70	Kieli suomi	Hinta
Jakaja Yliopistopaino		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö

Presentationsblad

Utgivare
Undervisnings- och kulturministeriet

Utgivningsdatum
5.8.2010

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Ledningsgrupp för utvecklande av studiestödet Ordförande: Statssekreterare Marcus Rantala (fram till 30.7.2009 statssekreterare Carl Haglund) Sekreterare: Konsultativ tjänsteman Virpi Hiltunen regeringssekreterare Piritta Väinölä		Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
		Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet	
		Datum för tillsättande av 2.3.2009	Dnro 24/040/2009
Publikation (även den finska titeln) Strukturell utveckling av studiestödet, Utvecklingslinjer för studiestödet på andra stadiet och understöd för boende för studerande (Opintotuen rakenteen kehittäminen. Toisen asteen opintotuen ja opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämislinjaukset)			
Publikationens delar Promemoria			
Sammandrag Ledningsgruppen har utarbetat ett utvecklingsprogram för studiestödet på andra stadiet i syfte att öka studiestödets sporrande effekt. Utvecklingsprogrammet består av åtgärder som genomförs på kort sikt och på längre sikt. Arbetsgruppen har också bedömt SATA-kommitténs, som berett bostadsbidragsreformen, förslag om att samtliga studeranden går över till att omfattas av allmänt bostadsbidrag. Arbetsgruppen har vidare kartlagt de mest nödvändiga utvecklingsbehoven för det nuvarande bostadstillägget. På kort sikt (2011–2012) föreslås att följande utvecklingsåtgärder genomförs: Från och med 1.8.2011 <ol style="list-style-type: none"> 1. I syfte att garantera en tillräcklig nivå på stödet justeras inkomstgränserna för föräldrarna enligt en redan skedd utveckling i inkomstnivån. 2. Statsborgen för studielån beviljas en myndig studerande som bor självständigt utan behovsprövning utgående från föräldrarnas inkomster. 3. Stödet för skolresor utvecklas för att främja utbildningens tillgänglighet. Från och med 1.8.2012: <ol style="list-style-type: none"> 1. En maximitid för studiestödet för examina på andra stadiet fastställs examensvis. 2. Antalet stödmånader per läsår preciseras. 3. Beviljandet av bostadstillägg görs smidigare. 4. Bostadstillägget för personer som studerar utomlands förenhetligas till 210 euro per månad. Förslagens anslagsbehov uppgår 2011 till totalt 2,4 miljoner euro, 2012 till totalt 9,6 miljoner euro. På längre sikt (2012–2015) föreslås att följande utvecklingsåtgärder genomförs: <ol style="list-style-type: none"> 1. I syfte att få stödet att räckta till bättre och främja jämställdheten mellan personer som studerar på olika utbildningsstadium frångås behovsprövning utgående från föräldrarnas inkomster vid beviljandet av studiestödet till personer mellan 18–19 år. 2. Studiestödet för 17 åringar som bor självständigt höjs i syfte att garantera en tillräcklig nivå på stödet. 3. De lägre studiepenningarna höjs till 100 euro per månad. Dessutom höjs dessa studiepenningar mer än tidigare utgående från föräldrarnas låga inkomster. 4. Hyrestaket för bostadstillägg binds till index och den höjs på basis av utvecklingen i den allmänna hyresnivån. Anslagsbehov av de långsiktiga förslagen uppgår till ca 100 miljoner euro. Åtgärderna skulle bidra till studerandenas möjligheter att med hjälp av studiestödet koncentrera sig på heltidsstudier, vilket skulle förbättra genomströmningen och minska antalet avbrutna studier som förorsakas av studiestödets otillräcklighet. Genom de föreslagna ändringarna kunde man för sin del också främja tillgången på kompetent arbetskraft och förebygga utslagning från utbildningen och arbetsmarknaden. Ledningsgruppens förslag från den första fasen (8.12.2009) kompletteras av nya utvecklingslinjer för uppföljningen av studieframgången vid högskolestudier: <i>För att uppföljningen av studieframgången ska leda till målmedvetna studier på heltid ska den utvecklas genom att förbättra uppföljningens omfattning, på nya grunder bedöma studieframgången under ett läsår och förenhetliga procedurerna för uppföljningen av studieframgången.</i> (Utveckling av uppföljningen av studieframgången vid högskolestudier. Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:9)			
Nyckelord studiestöd, utvecklingen av studiestöd, uppföljningen av studieframgång, andra stadiet, bostadstillägg			
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:8		ISSN-L 1799-0327 1799-0327 (Print) 1799-0335 (Online)	ISBN 978-952-485-934-9 (hft.) 978-952-485-932-5 (PDF)
Sidoantal 70	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Universitetstryckeriet		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Hallituksen 24.2.2009 tekemän politiikkariihen kannanoton mukaisesti ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi uudistamiseksi tehdään vuoden 2009 loppuun mennessä tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen.

Kulttuuri- ja urheiluministeri asetti 2. päivänä maaliskuuta 2009 opintotuen kehittämisehdotuksia valmistelemaan johtoryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa erilaisia vaihtoehtoja kehittää opintotukea päätoimiseen opiskeluun kannustavaksi ja tehdä ehdotukset opintotuen rakenteen uudistamiseksi vuoden 2009 loppuun mennessä. Toimeksiannon mukaan johtoryhmän tuli työnsä aikana kuulla opintotukiasian neuvottelukuntaa ja ottaa huomioon muut opintoaikojen jouduttamiseen tähtäävät toimet. Johtoryhmä voi tarvittaessa teettää selvityksiä. Johtoryhmän työn tukena toimii seurantaryhmä, jonka johtoryhmän puheenjohtaja kutsuu koolle säännöllisin väliajoin.

Opintotuen kehittämisen johtoryhmän toimeksiantoa täsmennettiin siten, että se laatii ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi kehittämiseksi tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakouluissa vuoden 2009 loppuun mennessä. Muut opintotukijärjestelmää koskevat kehittämisehdotukset johtoryhmä laatii vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä. Johtoryhmä ottaa kantaa myös asumisen tukien yhdistämiseen opiskelijoiden toimeentulon kannalta.

Kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallin kutsui johtoryhmän puheenjohtajaksi 2.3.2009 valtiosihteeri Carl Haglundin. Hänen siirryttyään Euroopan unionin parlamentin jäseneksi kulttuuri- ja urheiluministeri kutsui 30.7.2009 lukien puheenjohtajaksi valtiosihteeri Marcus Rantalan. Johtoryhmän jäseniksi nimettiin 2.3.2009 lukien neuvotteleva virkamies Leena Koskinen, hallitussihteeri Laura Hansén ja ylitarkastaja Virpi Hiltunen opetusministeriöstä, budjettineuvos Arto Merimaa valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Anne Neimala ja etuuspäällikkö Ilpo Lahtinen Kansaneläkelaitoksesta sekä seuraavat opiskelijajärjestöjen nimeämät edustajat: puheenjohtaja Hanna Backman, Finlands Svenska Skolungdomsförbund, FSS rf, puheenjohtaja Kalle Kiilo, Suomen Opiskelija-Allianssi, OSKU ry, puheenjohtaja Susanna Haapalainen, Suomen ammattiin opiskelevien liitto, SAKKI ry, asiantuntija Antti Hallia, Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto- SAMOK ry, puheenjohtaja Ville Virtanen, Suomen Lukiolaisten Liitto, SLL ry, varapuheenjohtaja Leena Pihlajamäki, Suomen ylioppilaskuntien liitto, SYL ry.

Leena Koskinen erosi työryhmän jäsenyydestä siirryttyään eläkkeelle 1.7.2009 lukien. 30.7.2009 lukien Hanna Backmanin tilalle nimettiin puheenjohtaja Alina Böling. 1.1.2010 lukien jäseneksi nimettiin opetus- ja kulttuuriministeriöstä hallitusneuvos Kaija Suorsa-Aarnio ja 23.10.2009 lukien hallitussihteeri Piritta Väinölä. 27.1.2010 lukien SYL ry:n

esityksen mukaisesti myönnettiin ero Leena Pihlajamäelle ja nimettiin jäseneksi sosiaali-
poliittinen sihteeri Johanna Nuorteva, OSKU ry:n esityksen mukaisesti myönnettiin ero
Kalle Kiilolle ja nimettiin jäseneksi puheenjohtaja Sami Hänninen sekä SLL ry:n ehdotuk-
sen mukaisesti myönnettiin ero Ville Virtaselle ja nimettiin jäseneksi puheenjohtaja Teppo
Säkkinen. Johtoryhmällä on ollut yhteensä 17 kokousta.

Johtoryhmä luovutti toimeksiantonsa ensimmäistä osaa koskevan mietintönsä kult-
tuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallinille 8.12.2009. Sen jälkeen ehdotukset ovat olleet
lausuntokierroksella. Lausuntokierroksen perusteella suurimmalla osalla ehdotuksista
arvioidaan olevan hyvät toteuttamisedellytykset.

Johtoryhmä on kartoittanut kevään aikana toisen asteen opintotuen kehittämistarpeet sekä
arvioinut opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämisvaihtoehtoja. Johtoryhmän toisen
asteen opintotuen ja opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämislinjaukset ovat seuraavat:

Johtoryhmä on laatinut toisen asteen opintotuen koulutukseen kannustavuutta parantavan
kehittämisohjelman, joka koostuu lyhyellä aikavälillä ja pidemmällä aikavälillä toteutettavista
toimenpiteistä. Lyhyellä aikavälillä toteutettavat kehittämis ehdotukset ovat luonteeltaan
välttämättömiä ja järjestelmää selkeyttäviä muutoksia, joiden valtiontaloudelliset vaikutukset
ovat vähäiset. Pidemmän aikavälin kehittämis ehdotukset uudistaisivat toisen asteen tukea
perusteellisesti ja edellyttäisivät merkittäviä määrärahalisäyksiä. Näistä tulisi johtoryhmän
mielestä päättää seuraavan hallituksen hallitusohjelmassa. Ehdotetut toimenpiteet edistäisivät
opiskelijoiden mahdollisuutta keskittyä opintotuen turvin päätoimiseen opiskeluun, mikä
kohentaisi opintojen läpäisyä ja vähentäisi opintotuen riittämättömyydestä aiheutuvia opintojen
keskeyttämisä. Ehdotetuilla muutoksilla voitaisiin edistää osaltaan myös osaavan työvoiman
saatavuutta ja ehkäistä työmarkkinoilta syrjäytymistä. Työryhmä on myös arvioinut asumistuen
uudistamista valmistelleen SATA-komitean ehdotusta siirtää kaikki opiskelijat yleisen asumistuen
piiriin ja kartoittanut välttämättömiä asumislisän kehittämistarpeita.

Lyhyellä aikavälillä (2011—2012) ehdotetaan toteutettavaksi seuraavat kehittämistoimenpiteet:

1.8.2011 lukien:

- 1 Vanhempien tulorajoja tarkistetaan toteutuneen ansiotason kehityksen perusteella tuen
riittävyden takaamiseksi.
- 2 Opintolainan valtiontakaus myönnetään itsenäisesti asuvalle 18–19-vuotiaalle lukiolaiselle
ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa.
- 3 Koulumatkatukea kehitetään koulutuksen saavutettavuuden edistämiseksi.

1.8.2012 lukien:

- 1 Määritellään toisen asteen tutkintoihin tutkintokohtainen enimmäistukiaika.
- 2 Lukuvuoden tukikuukausien määriä tarkistetaan.
 - Toisen asteen opinnoille määritellään yhtenäinen tukikuukausien laskentasääntö.
 - Lukiokoulutuksen tukiaikaa pidennetään enintään 10 kuukauteen lukuvuodessa.
- 3 Asumislisän myöntämistä joustavoitetaan.
- 4 Ulkomailta opiskelevien asumislisä yhtenäistetään 210 euroon kuukaudessa.

Pidemmällä aikavälillä (2012–2015) ehdotetaan toteutettavaksi seuraavat kehittämis-toimenpiteet:

- 1 Tuen riittävyyden parantamiseksi ja eri koulutusasteilla opiskelevien yhdenvertaisuuden edistämiseksi luovutaan vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta myönnettäessä opintotukea 18–19-vuotiaille.
- 2 Itsenäisesti asuvien 17-vuotiaiden opintotukea korotetaan opintotuen riittävyyden turvaamiseksi.
- 3 Pienimmät opintorahat korotetaan 100 euroon kuukaudessa. Lisäksi näitä opintorahoja korotetaan nykyistä enemmän vanhempien pienten tulojen perusteella.
- 4 Asumislisän vuokratatto sidotaan indeksiin ja sitä korotetaan yleisen vuokratason kehityksen perusteella.

Kevään 2010 aikana päätettiin tehdä lisäselvityksiä, jotta toimeksiannon tavoitteet voidaan toteuttaa myös opintojen edistymisen seurannan kehittämisen osalta. Kehittämis ehdotusten pohjaksi koottiin opintojen edistymisen seurantaan liittyviä tietoja Kansaneläkelaitoksen rekistereistä ja yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opintotukilautakunnilta. Niiden pohjalta johtoryhmä on valmistellut uusia korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittämistoimenpiteitä. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä -sarjassa julkaistiin tähän liittyvä muistio ”Korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittäminen” (<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/okmtr09.pdf>).

Johtoryhmän ensimmäisen vaiheen (8.12.2009) ehdotuksia täydentävät uudet korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittämislinjaukset ovat seuraavat:

Suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opiskeluun ohjaamiseksi opintojen edistymisen seuranta tulisi kehittää seuraavasti:

- 1 Opintojen edistymisen seurannan kattavuutta parannetaan.
Opintojen edistymisen seuranta kohdistetaan mahdollisimman laajasti kaikkiin seurantavuoden aikana opintotukea nostaneisiin opiskelijoihin.
- 2 Lukuvuosikohtainen edistyminen arvioidaan uusin perustein.
Opiskelijalla tulee olla suorittamaansa tutkintoon kuuluvia opintosuorituksia arviointia edeltävän lukuvuoden tukikuukausien ajalta vähintään keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti tai koko opiskeluajalta vähintään keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti ja lisäksi 2 opintopistettä tukikuukautta kohti edeltävältä lukuvuodelta.
- 3 Edistymisen seurannan menettelyjä yhdenmukaistetaan.
Yhdenmukaistettavaksi ehdotetaan määräaikaisen tuen myöntämisedellytykset opinnoissaan hidastuneille, opintotuen lakkauttamisajankohta opintojen riittämättömän edistymisen vuoksi ja tuen maksamisedellytykset tuen lakkautuksen jälkeen sekä opintotuen takaisinperinnän harkintakriteeri vähäisten suoritusten perusteella.

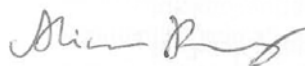
Saatuaan työnsä päätökseen, työryhmä luovuttaa muistionsa kunnioittavasti opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Muistion liitteenä ovat valtiovarainministeriötä edustavan jäsenen kannanotto ja Kansaneläkelaitoksen edustajien täydentävä lausuma.

Helsingissä 5. päivänä elokuuta 2010.



Marcus Rantala




Alina Böling



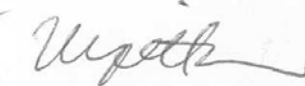
Susanna Haapalainen




Antti Hallia



Laura Hansén




Virpi Hiltunen




Sami Hänninen



Ilpo Lahtinen



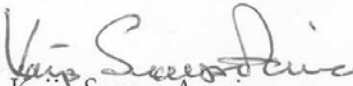
Arto Merimaa



Anne Neimala



Johanna Nuorteva



Kaija Suorsa-Aarnio



Teppo Säkkinen



Piritta Väinölä

Sisältö

1	Johdanto	11
2	Opintotuen rakenteen uudistaminen	13
3	Opiskelusta toisella asteella	15
	3.1 Tilastotietoa hakeutumisesta, keskeyttämisestä, opintojen läpäisystä ja työssäkäynnistä	15
	3.2 Toisen asteen opiskelijoiden opintotuen käytöstä ja toimeentulosta	19
4	Toisen asteen opintotuen nykytila	23
	4.1 Tuettavat opinnot	23
	4.2 Opintotuen määrä	24
	4.3 Taloudellinen tarveharkinta	25
	4.4 Opintotukeen oikeuttava aika	26
	4.5 Opintojen edistymisen seuranta	27
5	Vertailutietoa muiden Pohjoismaiden tukeen ja muuhun nuorten perusturvaan	28
	5.1 Toisen asteen opintotuki Pohjoismaissa	28
	5.2 Työmarkkinatuki ja toimeentulotuki	30
6	Toisen asteen opintotuen rakenteen kehittämistarpeet	33
	6.1 Opintotuen taso	33
	6.1.1 Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan kehittäminen	36
	6.1.2 Pienten opintorahojen korottaminen	38
	6.1.3 Opintolainaan liittyviä kysymyksiä	39
	6.2 Opintotukiaikaa koskevat kehittämistarpeet	42
7	Koulumatkatuen kehittämistarpeet	47

8	Opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittäminen	50
8.1	Opiskelijoiden asumisen tukijärjestelmät	50
8.2	Asumislisän tason riittävyys ja kehittämistarpeet	52
8.2.1	<i>Asumislisän muutokset</i>	52
8.2.2	<i>Vuokraton tarkistaminen</i>	52
8.2.3	<i>Asumislisän myöntämisen joustavoittaminen</i>	54
8.2.4	<i>Ulkomailla opiskelevien asumislisän yhtenäistäminen</i>	56
8.2.5	<i>Lasta huoltavat opiskelijat</i>	56
8.3	Opiskelijoiden siirtämisestä yleisen asumistuen piiriin	57
8.4	Opiskelijoiden asumisen tukemisen vaihtoehtojen arviointia	58
8.5	Johtoryhmän ehdotukset asumislisän kehittämiseksi	61
9	Opintotuen kehittämisen johtoryhmän ehdotukset	62
9.1	Ehdotusten lähtökohdat	62
9.2	Johtoryhmän ehdotukset	63
9.3	Ehdotusten vaikutukset	65
9.3.1	<i>Taloudelliset vaikutukset</i>	65
9.3.2	<i>Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon</i>	66
9.3.3	<i>Yhteiskunnalliset vaikutukset</i>	67
9.3.4	<i>Vaikutukset opintotuen toimeenpanoon</i>	67
	Liitteet	69
	Liite 1. Valtiovarainministeriön edustajan kannanotto	69
	Liite 2. Kansaneläkelaitoksen täydentävä lausuma	70

1 Johdanto

Hallituksen 24.2.2009 tekemän politiikkariihen kannanoton mukaan työllisyysasteen nostaminen edellyttää työurien selvää pidentymistä. Tämä on mahdollista vain monipuolisin ja voimakkain toimenpitein, jotka kohdistuvat sekä työurien loppupäähän että alkupäähän. Nuorten työllisyysasteen nostamiseksi, opintojen nopeuttamiseksi ja opintojen aloittamisiän alentamiseksi toteutetaan uudistus, jonka tavoitteena on alentaa tuntuvasti keskimääräistä työelämään siirtymisikää tutkinnon suorittaneena. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi päätettiin käynnistää useita kehittämishankkeita. Opintotuen osalta päätettiin, että ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi uudistamiseksi tehdään vuoden 2009 loppuun mennessä tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen.

Hallituksen tekemän politiikkariihen kannanoton mukaisesti kulttuuri- ja urheiluministeri asetti opintotuen kehittämis ehdotuksia valmistelevaan johtoryhmän, jonka tehtävänä oli kartoittaa erilaisia vaihtoehtoja kehittää opintotukea päätoimiseen opiskeluun kannustavaksi ja tehdä ehdotukset opintotuen rakenteen uudistamiseksi vuoden 2009 loppuun mennessä. Johtoryhmän tuli työnsä aikana kuulla opintotukiasia in neuvottelukuntaa ja ottaa huomioon muut opintoaikojen jouduttamiseen tähtäävät toimet. Johtoryhmä voi tarvittaessa teettää selvityksiä. Johtoryhmän työn tukena toimii seurantaryhmä, jonka johtoryhmän puheenjohtaja kutsuu koolle säännöllisin väliajoin.

Opintotuen kehittämisen johtoryhmän toimeksianto täsmennettiin siten, että se laatii ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi kehittämiseksi tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakouluissa vuoden 2009 loppuun mennessä. Muut opintotukijärjestelmää koskevat kehittämis ehdotukset johtoryhmä laatii vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä. Johtoryhmä ottaa kantaa myös asumisen tukien yhdistämiseen opiskelijoiden toimeentulon kannalta.

Johtoryhmä luovutti mietintönsä kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallinille 8.12.2009 (*Opintotuen rakenteen kehittäminen. Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakoulussa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33*). Sen jälkeen ehdotukset ovat olleet lausuntokierroksella. Lausuntokierroksen perusteella suurimmalla osalla ehdotuksista arvioidaan olevan hyvät toteuttamisedellytykset.

Johtoryhmä on kartoittanut kevään aikana toisen asteen opintotuen kehittämistarpeet sekä opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämise vaihtoehtoja. Asumisen tukemisen kehittämistä valmisteltiin varsinaisesti vuoden 2009 aikana SATA-komitean alaisessa asumistukityöryhmässä, joka selvitti myös opiskelijoiden siirtämistä yleisen asumistuen piiriin. Johtoryhmästä asumistuen uudistamisen valmisteluun osallistuivat Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosaston osastopäällikkö Anne Neimala ja etuuspäällikkö Ilpo Lahtinen.

Kevään 2010 aikana päätettiin tehdä lisäselvityksiä, jotta toimeksiannon tavoitteet voidaan toteuttaa myös opintojen edistymisen seurannan kehittämisen osalta. Kehittämissuositusten pohjaksi koottiin opintojen edistymisen seurantaan liittyviä tietoja Kansaneläkelaitoksen rekistereistä ja yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opintotukilautakunnilta. Niiden pohjalta johtoryhmä on valmistellut uusia korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittämistoimenpiteitä. Korkeakouluopiskelijoiden edistymisen seurannan kehittämisestä on laadittu erillinen muistio.

2 Opintotuen rakenteen uudistaminen

Ensimmäisen vaiheen ehdotukset

Johtoryhmä ehdotti 8.12.2009 luovuttamassaan muistiossa seuraavia toimenpiteitä:

1 Opintotuen tulee ohjata suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opiskeluun

- Opintotuki myönnetään kaksipuolaisen tutkintorakenteen mukaisesti ensin alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen ja vasta sen jälkeen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen.
- Pelkän asumislisän nostaminen otetaan huomioon korkeakoulututkintoa varten tarkoitettussa tukiajassa.
- Opintojen riittävän edistymisen seurannassa käytettävää tukikuukausikohtaista suoritusvaatimusta nostetaan 5 opintopisteeseen sekä opintojen edistymisen seurannasta tehdään kevään 2010 aikana toimeksiannon edellyttämiä lisäselvityksiä.
- Opintotukea tieteellisiin jatko-opintoihin myönnetään enintään yhdeksän kuukautta.
- Harjoitteluajalta maksettavan palkan tai oppilaitokselta saadun apurahan erillisestä tarveharkinnasta luovutaan.

2 Opintolainan käyttökelpoisuutta opintojen rahoitusmuotona tulee kehittää

- Opintolainan valtiontakaus myönnetään kaikille siihen oikeutetuille opintorahan yhteydessä.
- Ulkomailla opiskelevien lainatakauksen määrää korotetaan 600 euroon.
- Korkoavustuksen tuloarvoja tarkistetaan ansiotason kehityksen perusteella.
- Opintolainavähennysjärjestelmän toimivuus arvioidaan.

3 Opintotuen tason tulee olla riittävä, jotta se mahdollistaa keskittymisen päätoimiseen opiskeluun

- Opintoraha sidotaan indeksiin.
- Korkeakouluopiskelijoiden ateriatuen määrää korotetaan.
- Otetaan käyttöön opintorahan huoltajakorotus.

Johtoryhmän ensimmäisen vaiheen ehdotusten painopisteenä tuli olla päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakoulussa. Opintotuen suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opis-

keluun ohjaavuuteen kuuluvien ehdotusten lisäksi korkeakouluopiskelijoita koskivat opintolainavähennystä ja ateriatukea koskevat ehdotukset. Opintolainan valtiontakauksen myöntäminen nykyistä automaattisemmin, ulkomailla opiskelevien lainatakauksen korottaminen, korkoavustuksen tuloarajojen tarkistaminen, opintorahan sitominen indeksiin, harjoitteluajan palkan erillisestä tarveharkinnasta luopuminen sekä opintorahan huoltajakorotusta koskevat ehdotukset parantaisivat sekä toisen asteen että korkea-asteen opiskelijoiden opintotukea.

Johtoryhmä luovutti ensimmäisen vaiheen ehdotuksensa 8.12.2009. Ehdotukset olivat lausuntokierroksella. Lausunnon antoi 44 organisaatiota. Lausunnon antoi 11 ammattikorkeakoulua, ARENE, 14 yliopistoa, Unifi, Opintotuen muutoksenhakulautakunta, Kansaneläkelaitos, Finanssialan Keskusliitto, kolme muuta ministeriötä (VM, TEM ja STM), keskeiset valtakunnalliset opiskelijajärjestöt, työmarkkinajärjestöistä Akava, STTK, SAK ja EK sekä Kokoomus. Opintotuen rakenteen kehittämistä kannatettiin laajasti. Useassa lausunnossa todettiin kuitenkin, että esitetyt muutokset opintotukeen eivät yksin riitä lisäämään päätoimista opiskelua. Lausuntoihin sisältyi jonkin verran esitettyjen muutosehdotusten riittävyttä koskevia kriittisiä kannanottoja tai vaihtoehtoisia ehdotuksia. Johtoryhmän muistion tietopohjaa pidettiin useassa lausunnossa monipuolisena ja hyvänä. Ammattikorkeakoulut, yliopistot ja opiskelijajärjestöt kannattivat laajasti johtoryhmän ehdottamia rakenteellisia muutoksia. Erityisesti yliopistojen lausunnoissa otettiin kantaa monipuolisesti ja myönteisesti opintotuen uudistamistarpeisiin nykyrakenteen pohjalta ja muita tahoja yksityiskohtaisemmin johtoryhmän yksittäisiin ehdotuksiin.

Johtoryhmän ehdotuksia opintotuen ohjaavuudesta suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opiskeluun pääasiassa kannatettiin. Suurin osa lausunnonantajista katsoi, että opintotuki voitaisiin myöntää kaksiportaisen tutkintorakenteen mukaisesti ensin alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen ja vasta sen jälkeen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen, asumislisäkuukausi voitaisiin määritellä tukikuukaudeksi, edistymisen seurannassa käytettävä suoritusvaatimusraja tulisi nostaa 5 opintopisteeseen, opintotuen myöntämistä tieteellisiä jatko-opintoja varten voitaisiin rajoittaa yhdeksään kuukauteen sekä harjoitteluajalta maksettavan palkan tai oppilaitokselta saadun apurahan erillisestä tarveharkinnasta tulisi luopua. Muutamissa lausunnoissa tuotiin kuitenkin esille esimerkiksi tuen kaksiportaiseen myöntämiseen tai asumislisäkuukauden tukikuukaudeksi määrittelyyn liittyviä ongelmakysymyksiä. Myös opintolainan käyttökelpoisuutta parantavia ehdotuksia kannatettiin. Muutamat lausunnonantajat toivat esille näkemyksiään siitä, olisiko työryhmän pitänyt pohtia opintolainavaihtoehdon kehittämistä enemmän, tulisiko tuen olla nykyistä opintolainapainotteisempi tai tulisiko opintolainavähennysjärjestelmää kehittää vai tulisiko siitä luopua kokonaan.

Lausunnonantajat kannattivat laajasti opintorahan sitomista indeksiin, ateriatuen korottamista sekä opintorahan huoltajakorotusta. Useissa lausunnoissa todettiin, että opintotuen nykyinen taso ei ole tällä hetkellä riittävä päätoimisen opiskelun mahdollistamiseksi. Lisäksi lausunnoissa otettiin kantaa puolesta ja vastaan opiskelijoiden siirtämiseen yleisen asumistuen piiriin ja johtoryhmän käsittelemään vähimmäisopiskelun määritelmään. Vähimmäisopiskelun määritelmän käyttöönotolla ei kriittisissä kannanotoissa uskottu saatavan aikaan toivottuja myönteisiä vaikutuksia opiskeluaikoihin.

Johtoryhmän ensimmäisen vaiheen ehdotukset:

Opintotuen rakenteen kehittäminen. Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakoulussa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33.

http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2009/Opintotuen_rakenteen_kehittaminen.html

3 Opiskelusta toisella asteella

3.1 Tilastotietoa hakeutumisesta, keskeyttämisestä, opintojen läpäisystä ja työssäkäynnistä

Opiskelijamäärät

Lukiokoulutuksen opiskelijat

Tilastokeskuksen mukaan tutkintotavoitteisessa lukiokoulutuksessa oli vuonna 2008 yhteensä 114 240 opiskelijaa. Opiskelijamäärä väheni edelleen ja oli vajaan prosentin edellisvuotta alhaisempi. Tutkintotavoitteisen lukiokoulutuksen opiskelijoista oli naisia 57 prosenttia. Lukiokoulutusta annettiin 406 lukiossa ja 43 muussa oppilaitoksessa. Lukiokoulutuksen opiskelijamäärä on vähentynyt 2000-luvun aikana noin 10 000 opiskelijalla.

Taulukko 1. Lukiokoulutuksen opiskelijat 1999–2008

Vuosi	Lukiokoulutusta antavia oppilaitoksia	Uusia opiskelijoita	joista naisia	Opiskelijoita	joista naisia
1999	479	46 033	27 046	130 624	75 302
2000	483	43 775	25 677	130 032	74 651
2001	483	42 793	25 180	128 642	74 309
2002	484	41 020	23 739	124 644	71 778
2003	483	42 605	24 485	121 816	69 742
2004	479	40 593	23 353	120 531	68 714
2005	471	39 544	22 435	118 111	66 921
2006	461	39 395	22 725	117 260	66 726
2007	449	38 517	22 429	115 253	65 806
2008	449	38 744	22 213	114 240	65 305

Ammatillisen koulutuksen opiskelijat

Opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoita oli vuonna 2008 127 300. Uusia opiskelijoita on vuosittain vajaa 50 000. Vuonna 2008 opiskelijoita oli prosentin verran enemmän ja uusia opiskelijoita 0,2 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Miehiä oli 54 prosenttia opiskelijoista. Suurin osa opiskelijoista opiskeli tekniikan ja liikenteen alalla (43 %), sosiaali- ja terveysalalla (15 %) ja matkailu-,

ravitsemis- ja talousalalla (12 %). Nämä opiskelijatiedot ovat poikkileikkausajankohdan 20.9.2008 tietoja. Lisäksi vuonna 2008 oli näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen opiskelijoita 78 177 ja oppisopimuskoulutukseen osallistui yhteensä 70 000 opiskelijaa.

Opetusministeriö on lisännyt ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärää vuosina 2008–2009 yhteensä 8 400 opiskelijalla. Opiskelijapaikkoja tullaan lisäämään vielä 2 750 paikalla 1.8.2010 lukien. 2000-luvun aikana ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä on kasvanut 16 430 opiskelijalla.

Taulukko 2. Opetussuunnitelma-perusteisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijat koulutusaloittain 2008

	Uudet opiskelijat 2008	Naisia	Opiskelijat 2008	Naisia
Yhteensä	48 569	23 454	127 284	59 160
Humanistinen ja kasvatusala	840	629	2 304	1 796
Kulttuuriala	3 681	2 495	9 944	6 590
Liiketalouden ja hallinnon ala	5 263	3 354	13 530	8 407
Luonnontieteiden ala	1 827	334	5 270	795
Tekniikan ja liikenteen ala	20 480	4 074	54 323	9 523
Luonnonvara- ja ympäristöala	2 720	1 496	6 607	3 480
Sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala	7 209	6 497	18 510	16 798
Matkailu-, ravitsemis- ja talousala	6 045	4 483	15 554	11 524
Muu koulutus	504	92	1 242	247

Taulukko 3. Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijat 2000–2004¹

Vuosi	Opetussuunnitelma- perusteinen ammatil- linen peruskoulutus	Näyttötutkintoon valmistava ammatil- linen peruskoulutus	Yhteensä
2000	121 812	9 279	131 091
2001	118 679	11 325	130 004
2002	120 204	13 655	133 859
2003	120 111	16 098	136 209
2004	122 607	24 914	147 521
2005	124 188	28 140	152 328
2006	125 674	30 862	156 536
2007	126 085	31 890	157 975
2008	127 284	34 180	161 464

¹ Ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden perusjoukko on muuttunut vuonna 2004. Tiedot näyttötutkintoon valmistavasta koulutuksesta ja oppisopimuskoulutuksesta ovat kalenterivuodelta, aikaisemmin tiedot olivat tilanteesta 20.9. Tiedot oppilaitosmuotoisesta opetussuunnitelma-perusteisesta ammatillisesta peruskoulutuksesta ovat kaikilta vuosilta tilanteesta 20.9.

Peruskoulun päättäneitä on vuosittain lähes 65 000. Heistä puolet (naisista 59 prosenttia ja miehistä 42 prosenttia) jatkoi opintoja lukiossa. 42 prosenttia (naisista 33 prosenttia ja miehistä 50 prosenttia) jatkoi opintoja toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa ja 10. luokalle siirtyi kaksi prosenttia. Ammatillisen koulutuksen suosio on lisääntynyt ja lukio-koulutuksen suosio puolestaan vähentynyt. Vuonna 2008 opiskelua ei jatkanut 5,6 prosenttia peruskoulun päättäneistä. Jatko-opintojen ulkopuolelle jääneiden osuus pieneni prosenttiyksikön edellisvuodesta. Uusista ylioppilaista (32 900 vuonna 2008) toisen asteen ammatillisen koulutuksen aloitti 4 prosenttia.

Opintojen keskeyttäminen ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa

Vuonna 2008 tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijoista 6 prosenttia keskeytti opinnot eikä jatkanut missään tutkintoon johtavassa koulutuksessa lukuvuoden 2007–2008 aikana. Nuorille suunnatussa lukiokoulutuksessa keskeyttämisprosentti oli 4,5 ja nuorille suunnatussa ammatillisessa koulutuksessa 10. Vastaavat osuudet ovat ammattikorkeakoulukoulutuksessa 9 ja yliopistokoulutuksessa 6 prosenttia. Kun koulutussektoria vaihtaneet, esimerkiksi lukiokoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen siirtyneet, otetaan huomioon, keskeyttämisprosentit pienenevät. Edelliseen lukuvuoteen verrattuna keskeyttäminen lisääntyi hieman kaikilla koulutussektoreilla paitsi ammatillisessa koulutuksessa, jossa keskeyttäminen väheni.

Opintojen kulku ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa

Ammatillisen perustutkinnon ja lukiokoulutuksen läpäisyaste on kohentunut viime vuosina. Tavoitteena on, että läpäisyaste paranee edelleen.

Taulukko 4. Tavoiteajan kuluessa valmistuneiden osuus (%) aloittaneista¹

	Toteutuma				Arvio		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lukiokoulutus (3 vuotta)	84,3	86,1	86,2	86,2	86,3	86,5	86,5
Ammatillinen perustutkinto (3 vuotta)	57,0	56,6	58,3	60,0	60,5	61,5	62,5

¹ Lähde: Tilastokeskus. Mukana vain opetushallinnon alainen koulutus. Ei sisällä näyttötutkintona suoritettavaan ammatilliseen perustutkintoon valmistavaa koulutusta eikä oppisopimuskoulutusta.

Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2001 uusista lukio-opiskelijoista lähes 90 prosenttia oli suorittanut ylioppilastutkinnon vuoden 2007 loppuun mennessä. Samassa ajassa ammatillisen peruskoulutuksen uusista opiskelijoista 73 prosenttia suoritti ammatillisen tutkinnon.

Taulukko 5. Lukiokoulutuksen uusien opiskelijoiden opintojen kulku vuoden 2008 loppuun mennessä, nuorten koulutus

Aloittamis- vuosi	Lukio- koulutuk- sen uusia opiskelijoita yhteensä	Ylioppilastutkinnon suorittaneita		Uusia mies- opiske- lijoita	Ylioppilastutkinnon suorittaneita miehiä		Uusia nais- opiskeli- joita	Ylioppilastutkinnon suorittaneita naisia	
		lkm	%		lkm	%		lkm	%
2002	35 695	31 388	87,9	15 307	13 287	86,8	20 388	18 101	88,8
2003	36 714	32 037	87,3	15 764	13 539	85,9	20 950	18 498	88,3
2004	36 020	31 468	87,4	15 497	13 245	85,5	20 523	18 223	88,8
2005	35 065	27 722	79,1	15 243	11 876	77,9	19 822	15 846	79,9

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen läpäisyasteessa on merkittävä ero. Kolmessa ja puolessa vuodessa ylioppilastutkinnon läpäisyaste oli liki 80 prosenttia ja ammatillisen perustutkinnon läpäisyaste 62 prosenttia. Noin kolmasosa vuosittain ammatillisen koulutuksen aloittavista keskeyttää opintonsa, mutta heistä valtaosa aloittaa uudet opinnot. Työelämään oli siirtynyt viiden vuoden sisällä noin puolet ammatillisen koulutuksen aloittaneista.

- v. 2004 ammatillisen peruskoulutuksen aloittaneista opiskelijoista (42 907) tutkinnon suoritti
- 3 vuodessa 59,4 % (25 498)
 - 3,5 vuodessa 62,5 % (26 829)
 - 4 vuodessa 62,6 % (26 863) -> 4. vuoden jälkeen ilman tutkintoa 16 044 opiskelijaa

- v. 2002 ammatillisen koulutuksen aloitti 46 815 opiskelijaa, joista v. 2007 loppuun mennessä
- 66,4 % oli suorittanut aloittamansa tutkinnon (31 068)
 - 5,7 % oli suorittanut muun kuin aloittamansa tutkinnon (2 670)
 - 27,9 % ei ollut suorittanut tutkintoa (13 077)

- v. 2002 ammatillisen koulutuksen aloittaneiden toiminta v. 2007 lopussa
- 3,8 % suoritti edelleen samoja opintoja (1 804)
 - 22,4 % oli aloittanut uuden koulutuksen (10 477)
 - 52,1 % työelämässä (24 415)
 - 8,3 % työttömänä (3 875)
 - 13,3 % muu toiminta (6 244)

Taulukko 6. Ammatillisen peruskoulutuksen uusien opiskelijoiden opintojen kulku vuoden 2008 loppuun mennessä

Aloittamis- vuosi	Ammatillisen peruskoulu- tuksen uusia opiskelijoita yhteensä	Ammatillisen tutkinnon suorittaneita		Uusia mies- opiskelijoita	Ammatillisen tutkinnon suorittaneita miehiä		Uusia nais- opiskelijoita	Ammatillisen tutkinnon suorittaneita naisia	
		lkm	%		lkm	%		lkm	%
2000	50 552	37 522	74,2	25 941	18 622	71,8	24 611	18 900	76,8
2001	48 330	35 646	73,8	24 938	17 907	71,8	23 392	17 739	75,8
2002	46 815	33 832	72,3	24 216	17 056	70,4	22 599	16 776	74,2
2003	46 000	32 302	70,2	24 084	16 512	68,6	21 916	15 790	72,0
2004	48 482	33 450	69,0	25 174	17 090	67,9	23 308	16 360	70,2
2005	48 041	29 755	61,9	24 792	15 230	61,4	23 249	14 525	62,5

Ammatillisessa koulutuksessa kolmen ja puolen vuoden kuluttua aloittamisesta korkeimmat läpäisyasteet olivat humanistisella ja kasvatusalalla sekä sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalla, joilla saman alan ammatillisen tutkinnon oli suorittanut 67 prosenttia. Alhaisin läpäisyaste on luonnontieteiden alalla, 49 prosenttia. Lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa miesten läpäisyaste on vain muutaman prosenttiyksikön verran naisten läpäisyastetta alhaisempi.

Työssäkäynnistä

Opiskelijoiden työssäkäynti oli vuonna 2008 yleisempää kuin vuotta aiemmin. Opiskelijoista yli puolet, 59 prosenttia, kävi töissä opiskelun ohessa. Työssäkäyvien osuus kasvoi edellisestä vuodesta vajaa puoli prosenttiyksikköä. Lukiokoulutuksessa opiskelleiden työssäkäyvien osuudet kasvoivat, sen sijaan toisen asteen ammatillisen koulutuksen työssäkäyvien opiskelijoiden osuus pysyi edellisvuoden tasolla.

Taulukko 7. Vähintään 18-vuotiaiden opiskelijoiden työssäkäynti 2008 sekä työssäkävien opiskelijoiden osuus kaikista opiskelijoista 2003–2008

Koulutussektori	Opiskelijoita yhteensä 2008 lkm	Työllisiä opiskelijoita 2008		2007 %	2006 %	2005 %	2004 %	2003 %
		lkm	%					
Lukiokoulutus	48 289	15 616	32,3	31,6	29,8	30,0	31,0	30,0
Toisen asteen ammatillinen koulutus	220 242	136 455	62,0	62,1	58,6	56,2	54,4	45,6
Ammattikorkeakoulukoulutus	132 474	78 756	59,5	58,5	55,8	53,6	52,7	50,8
Yliopistokoulutus	164 064	100 811	61,4	60,9	59,1	57,5	56,9	55,7
Yhteensä	565 069	331 638	58,7	58,3	55,6	53,6	52,5	48,8

3.2 Toisen asteen opiskelijoiden opintotuen käytöstä ja toimeentulosta

Taulukko 8. Opintorahan perusmäärät ja opintotukea saaneiden opiskelijoiden lukumäärät.

Perusmäärä eur/kk	Ikä, muut olosuhteet	Opiskelijoiden lkm (12/2008, Kelan opintoetuustilasto)		
		Ammatillinen	Lukio	Muu oppilaitos
38	alle 20-vuotias, asuu vanhemman luona	21 796	16 402	197
80	20 vuotta täyttänyt, asuu vanhemman luona	2 526	96	149
100	alle 18-vuotias, asuu itsenäisesti	4 734	1 142	265
246	18 vuotta täyttänyt, asuu itsenäisesti	29 560	3 123	2 668
246	avioliitossa tai elatusvelvollinen	6 540	85	468
Yhteensä (sis. myös pelkän asumislisän tai lainatakauksen saajat)		69 074	22 616	4 216

Ammatillisessa peruskoulutuksessa ja lukiossa opiskelee noin 268 000 opiskelijaa. Näistä:

- opintotuen piirissä on noin 1/5 kaikista lukiolaisista ja noin 1/2 ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoista.
- vanhempien tulojen perusteella leikattua tukea saa 14 600 toisen asteen opiskelijaa.
- perusmäärän täysimääräisenä, ilman vähävaraiskorotusta saa 43 400 toisen asteen opiskelijaa.
- vähävaraiskorotuksen saa vuosittain noin 37 000 toisen asteen opiskelijaa ja 3 400 korkeakouluopiskelijaa.
- täysimääräisen tuen (perusmäärä+ vähävaraiskorotus) saa noin 15 600 toisen asteen opiskelijaa.

Taulukko 9. Opintotuen asumislisän saajat (12/2008, Kelan opintoetuustilasto).

Asumismuoto	Ammatillinen	Lukio	Muu oppilaitos
Pää/alivuokralainen	24 095	3 969	1 100
Opiskelija-asuntola	4 336	846	114
Muu (esim. asumisoikeus)	67	6	1
Maksullinen opisto	63	1	1 399
Vanhemmalta vuokrattu	465	150	29
Ulkomailla (vaihto)	71	4	13
Yhteensä	29 097	4 976	2 656

Muita tietoja (Kelan opintoetuustilasto 2008/2009):

Vuonna 2008 ammatillisen oppilaitoksen opiskelijan mediaanitulo oli 3 330 euroa ja lukiossa opiskelevalla 1 520 euroa.

Keskimääräinen opintotuki tukilajeittain (joulukuu 2008):

	Yhteensä	opintoraha	asumislisä	opintolainatakaus
Ammatilliset oppilaitokset	316	171	183	289
Lukiot	140	95	173	272

Kevätlukukauden 2009 aikana:

- Opintolainaa nostaneita oli ammatillisissa oppilaitoksissa 24 000, mikä on 27 prosenttia tukea saaneista ammatillisten oppilaitosten opiskelijoista.
- Opintolainaa nostaneita oli lukiossa 1332, mikä on 4,5 prosenttia tukea saaneista lukio-opiskelijoista.

Vuonna 2008 kaikista opintovelallisista (285 901) yhteensä 5 529 velallisen (2 %) opintolainat maksettiin valtion takausvastuun perusteella pankeille. Lukiokoulutuksen opintovelallisista (1 446) maksettiin 110 (7,6 %) velallisen opintolainat. Ammatillisen koulutuksen opintovelallisista (29 156) maksettiin 3 587 velallisen (12 %) lainat. Korkea-asteen opintovelallisista (70 027) maksettiin 416 yliopistossa opiskelleen opintolainat (1 %) ja 866 ammattikorkeakoulussa opiskelleen (2,4 %) velallisen opintolainat. Takausvastuun perusteella maksetuista lainoista on ollut lukiossa opiskelleiden lainoja vuosina 2007 ja 2008 1,3 % ja vuonna 2009 2,3 %. Vuonna 2007 maksettiin pankeille 130, vuonna 2008 110 ja vuonna 2009 147 lukiolaisen opintolainat.

Taulukko 10. Takausvastuun perusteella pankeille maksetut opintolainat 2007–2009

	Yhteensä henkilöitä	joista ammatillisissa oppilaitoksissa, %-osuus	keskimääräinen laina	menot milj. euroa %-osuus takaus- vastuumenoista
2009	6 299	3 936 (63,3 %)	3 338	13,3 (50 %)
2008	5 529	3 633 (66 %)	3 424	12,4 (54 %)
2007	5 920	3 794 (64 %)	3 565	13,5 (54 %)

Toisen asteen opiskelijoiden elämäntilannetta ja toimeentuloa koskevan selvityksen mukaan (2007)

Lukiolaisten ja ammatillista perustutkintoa suorittavien elämäntilannetta ja toimeentuloa käsittelevän tutkimuksen mukaan opiskelijoiden ikä, asumismuoto, vanhempien tulotaso sekä opintotukijärjestelmän tarveharkintaisuus ovat olennaisia toimeentuloon vaikuttavia tekijöitä. Tutkimustulokset perustuvat keväällä 2006 toteutettuun kyselytutkimukseen ja Kelan rekisteriaineistosta kerättyihin tietoihin.

Lukiolaisten ja ammatillista tutkintoa suorittavien toimeentulo on niukkaa

Itsenäisesti asuvilla 16–25-vuotiailla ammatillista tutkintoa suorittavilla opiskelijoilla mediaanitulo oli 384 euroa kuukaudessa. Merkittävin tulonlähde on opintoraha ja

asumislisä, jota täydensivät ansiotulot, muut etuudet ja muut tulonlähteet. Työssäkäyvien ansiotulon mediaani oli 200 euroa kuukaudessa. Itsenäisesti asuvista ammatillisen tutkinnon suorittajista hieman yli 40 prosenttia kävi työssä lukuvuoden aikana. Kaikista vanhempiensa luona asuvista puolestaan joka kolmas oli käynyt työssä lukuvuoden aikana.

- Joka kolmas toisen asteen opiskelija kävi joko satunnaisesti tai säännöllisesti ansiotyössä vuonna 2006.
- Säännöllisesti lukuvuoden aikana työssäkäyviä lukiolaisia ja ammatillisen perustutkinnon opiskelijoita oli noin 10 %. Lukiolaiset käyttivät säännölliseen työhön keskimäärin 7,5 tuntia ja ammatillisen koulutuksen opiskelijat keskimäärin 14 tuntia viikossa. Kesäloman aikana työssäkäyvien osuus oli noin 60 %.

Opintotukitilastojen perusteella suurin osa lukiolaisista ei saa opintorahaa lainkaan. Opintotukea saaneista suurin osa asuu vielä vanhempiensa taloudessa. Itsenäisesti asuvien lukiolaisten tulotason ja tulojen rakenteen arvioidaan olevan lähellä ammatillisen tutkinnon suorittajien tilannetta.

Hieman yli puolet kaikista ammatillisen tutkinnon suorittajista sai opintorahaa. Opintorahaa saaneista suurin osa asui itsenäisesti ja näistä noin 70 prosentilla vanhempien tulot eivät vaikuttaneet vähentävästi.

Ammatillista tutkintoa suorittavista 20 vuotta täyttäneistä 78,5 prosenttia pitää opintotuen tasoa riittämättömänä ja alle 18-vuotiaista sitä mieltä oli noin puolet. Lukiolaisista alle 18-vuotiaista 36,3 prosenttia pitää opintotuen tasoa riittämättömänä. 18–19-vuotiaista oli samaa mieltä noin puolet.

Itsenäisesti asuvilla opiskelijoilla on eniten huolta taloudellisesta tilanteesta

Ammatillista tutkintoa suorittavien keskuudessa on opintojen takia itsenäisesti asuvia nuoria enemmän, joten kokemus toimeentulosta on huomattavasti lukiolaisia negatiivisempi. Itsenäisesti asuvien lukiolaisten ja ammatillista perustutkintoa suorittavien subjektiivinen kokemus omasta taloudellisesta tilanteesta on kuitenkin hyvin samanlainen: 45 prosenttia kokee taloudellisen tilanteensa huonoksi tai hyvin huonoksi. Myös lainaa ottaneilla on keskimääräistä negatiivisempi kokemus omasta taloudellisesta tilanteestaan.

Vanhempien taloudellisen tuen merkitys on varsin korostunut myös itsenäisesti asuvilla opiskelijoilla. Yli 90 prosenttia ilmoitti saavansa vanhemmilta säännöllistä tai satunnaista taloudellista tukea sekä suoraan rahallisena tukena että avustuksina asumiskuluissa ja laskujen maksussa. Kokonaan ilman vanhempien taloudellista tukea on itsenäisesti asuvista alle 20-vuotiaista kahdeksan prosenttia ja noin joka viidennellä tuki on pelkästään satunnaista.

Arvioita opintotukijärjestelmästä

Tulosten valossa arvioitiin myös opintotukijärjestelmän toimivuutta. Opintotuessa käytettävä vanhempien tuloihin perustuva tarveharkinta johtaa usein tilanteisiin, jossa tutkinnon suorittamiseksi vanhempiensa taloudesta pois muuttamaan joutunut nuori jää 17 vuotta täyttäessään usein kokonaan ilman opintorahan ja asumisliisän tarjoamaa taloudellista tukea tai hyvin pienen tuen varaan. Tutkimuksessa pidettiin ongelmallisena kehitystä, jossa opintotuen saantiehdot voivat kiristyä ja johtaa tilanteeseen, jossa tuen reaaliarvo pienenee ja tarveharkinta kiristyy.

Laman jälkeen toimeentulotukitilastojen mukaan toimeentulotukea saavien alle 20-vuotiaiden opiskelijoiden määrä on kasvanut. Nuorista 18–19-vuotiaista toimeentulo-

tuen saajista on opiskelijoita 45–50 %. Tämän oletetaan johtuvan riittämättömästä vanhempien taloudellisesta tuesta ja opintotuesta. Alle 18-vuotiaiden mahdollisuutta saada opintolainaa pidettiin myös ongelmallisena, koska valtaosa perintään ajautuvista lainoista on nostettu alle 20-vuotiaana.

Tietoa koulutusväylävalinnan taustoista ja tulevaisuuden suunnitelmista

Tutkimuksen mukaan koulutusväylän valinta korreloi voimakkaasti vanhempien sosioekonominen aseman kanssa. Ammatillista tutkintoa suorittavien vanhempien tulotaso ja koulutustaso on tutkimuksen mukaan alhaisempi kuin lukiolaisten vanhempien. Myös aiempi koulumenestys, vanhempien ohjaava rooli sekä mielikuvat koulutuksesta selittävät koulutusväylän valintaa. Oma koulutusväylävalintaa pidettiin yleisesti itsestään selvänä ja oikeana.

Lukio-opintojen loppuvaiheessa olevista kolme neljästä ilmoitti hakeutuvansa johonkin koulutukseen. Puolet vuoden 2006 ylioppilaista ilmoitti hakevansa yliopistokoulutukseen.

Ammatillisen koulutuksen loppuvaiheessa olevista joka viides pitää ammattikorkeakouluun hakeutumista vartenotettavana vaihtoehtona. Ylipäätään johonkin jatkokoulutukseen ammatillisen tutkinnon suorittamisen jälkeen ilmoitti hakeutuvansa joka neljäs.

Suurin osa (65 %) ammatillista tutkintoa suorittavista piti työllistymismahdollisuuksiin hyvinä. Naisten työllisyysodotukset olivat kriittisempiä ja suhtautumisessa on alakohdaisia eroja, jotka heijastelevat alan yleisiä työllistymismahdollisuuksia.

Vuonna 2004 julkaistun Matkalla ammattiin – myötä- vai vastamäessä? -selvityksen tuloksia

Ammattiin opiskelevia luonnehtii vanhempien työntekijätausta, suhteellisen laajamittainen vanhempien luona asuminen nuoremmissa ikäluokissa, yhtenäinen taloudellinen tilanne, vaikka hajonta onkin lisääntynyt kahden vuoden takaisesta sekä matala kulutustaso. Tämän selvityksen mukaan kaikista ammattiin opiskelevista itsenäisesti asuu 39,8 %, alle 18-vuotiaista hieman alle viidennes. Asuntola-asuminen on maksullista joka kolmannelle asuntola-asujalle. 48,7 % vastaajista määritteli taloudellisen tilanteensa vähintään melko huonoksi ja peräti 41 % vastaajista tulee toimeen alle 100 eurolla kuukaudessa. Kaikista vastaajista pitempiaikaisiin taloudellisiin ongelmiin on ajautunut 16,3 %. Näitä opiskelijoita luonnehtii itsenäinen asuminen ja riippuvaisuus opintososiaalisista etuuksista.

Työnteke toimeentulon varmistamiseksi on noussut keskeisimmäksi työntekeä selittäväksi tekijäksi. Työtä tehneistä vastaajista 44,1 % teki työtä nimenomaan tästä syystä. Toinen keskeinen syy oli työkokemuksen ja kontaktien hankkiminen. Kaikista vastanneista työtä lukuvuoden aikana on tehnyt 35,2 %. Opintojenaikainen työnteke koetaan hyödylliseksi, mikäli se vastaa omaa koulutusalaan eikä muodostu päätoimiseksi. Toimeentulovaikeudet ennen muuta korkeiden asumiskustannusten alueilla aiheuttivat opintojenaikaisten työsuhteiden muuttumista jatkuviksi. Nämä työsuhteet myös vastasivat koulutusta satunnaisia vähemmän. Tämänkaltaisissa työsuhteissa olevat opiskelijat katsoivat työnteon haittaavan opiskeluaan enemmän kuin muut.

Huono taloudellinen tilanne vaikuttaa oppimistuloksiin niitä heikentäen. 25,3 % taloudellisissa vaikeuksissa olevista opiskelijoista ei ollut tyytyväisiä oppimiseensa, kun taas niistä, joilla vastaavia ongelmia ei ollut, oppimisvaikeuksia oli vain 13 %:lla.

4 Toisen asteen opintotuen nykytila

4.1 Tuettavat opinnot

Opintotukilain mukaan opintotukea voi saada ammatilliseen peruskoulutukseen ja lisäkoulutukseen sekä lukion oppimäärän suorittamiseen. Lisäksi opintotukiasetuksessa säädetään muusta koulutuksesta, johon opintotukea voidaan myöntää.

Ammatillista peruskoulutusta on ammatilliseen perustutkintoon johtava koulutus ja muu vastaava ammatillinen peruskoulutus. Ammatillista lisäkoulutusta puolestaan ovat esimerkiksi ammatti- ja erikoisammattitutkinnot sekä ammatilliset täydennyskoulutusohjelmat. Myös näyttötutkintona suoritettava ammatillinen koulutus oikeuttaa opintotukeen. Lukio-opinnoissa opintotukea myönnetään nuorisoasteen lukio-opintoihin (laajuus vähintään 75 kurssia). Aikuislukion oppimäärän mukaan suoritettaviin lukio-opintoihin opintotukea ei myönnetä. Lukio- tai ammatillista koulutusta suorittavat opiskelijat voivat suorittaa samanaikaisesti myös useamman tutkinnon. Myös tällaisena yhdistelmätutkintona suoritettaviin opintoihin myönnetään opintotukea, jos opinnot ovat päätoimisia.

Opintotukiasetuksen mukaista opintotukeen oikeuttavaa muuta koulutusta on kansanopistoissa, liikunnan koulutuskeskuksissa ja Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa suoritettava muu kuin ammatillinen peruskoulutus tai lukiokoulutus sekä muuna kuin ammatillisena peruskoulutuksena järjestettävät kotitalousopinnot, vammaisille opiskelijoille järjestettävä valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus sekä maahanmuuttajille järjestettävä ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus. Lisäksi opintotukea myönnetään ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaavaan ja valmistavaan koulutukseen.

Opintotukea myönnetään pääsääntöisesti vain julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa harjoitettaviin opintoihin. Julkisen valvonnan alaisena oppilaitoksena pidetään oppilaitosta, joka on opetusviranomaisten tai oman alansa viranomaisten valvoma taikka jonka toimintaa valtio tukee. Kansaneläkelaitos voi kuitenkin oppilaitoksen hakemuksesta rinnastaa myös yksityisen oppilaitoksen julkisen valvonnan alaiseen oppilaitokseen, jos opintotukiasetuksessa säädetyt edellytykset täyttyvät. Tällöin myös yksityisessä oppilaitoksessa harjoitettaviin opintoihin voidaan myöntää opintotukea.

Lukuvuonna 2008–2009 maksettiin opintotukea noin 122 000:lle toisen asteen oppilaitoksessa opiskelevalle opiskelijalle. Näistä noin 88 000 opiskeli ammatillisessa oppilaitoksessa, 29 000 lukiossa, 5 000 muissa oppilaitoksissa (esim. kansanopistossa) ja 300 ulkomaisessa oppilaitoksessa. (Kelan opintoetuustilasto 2008/2009.)

Taulukko 11. Opiskelijoiden ikäjakauma.

Ikäryhmä	Ammatillinen	Lukio	Muu oppilaitos
16–19	53 020	28 729	2 166
20–24	22 203	409	1 923
25–	12 586	7	1 024

Opintojen päätoimisuus

Opintotukea myönnetään päätoimisiin opintoihin. Ammatilliset ja muut kuin lukio-opinnot ovat päätoimisia, kun opintojen laajuus on keskimäärin vähintään kolme opintoviikkoa opiskelukuukautta kohti. Jos opetuksen laajuutta ei ole mitoitettu opintoviikkoina, edellytetään opetus- tai koulutusohjelman mukaiseen opetukseen tai opintoihin kuuluvaan harjoitteluun osallistumista keskimäärin vähintään 25 viikkotuntia.

Lukio-opinnot ovat päätoimisia, kun niiden oppimäärän mukainen laajuus on yhteensä vähintään 75 kurssia. Lisäksi edellytetään, että opiskelija osallistuu lukukauden aikana vähintään 10 kurssiin tai niitä vastaaviin opintoihin taikka kahteen ylioppilastutkintoon kuuluvaan kokeeseen. Sisäoppilaitoksessa järjestetyt lukio-opinnot katsotaan kuitenkin aina päätoimisiksi.

4.2 Opintotuen määrä

Opintoraha

Opiskelijan opintorahan perusmäärä riippuu opiskelijan iästä, asumismuodosta ja perhesuhteista (avioliitto tai elatusvelvollisuus). Opintorahaa ei myönnetä, jos opiskelijan elatusta varten maksetaan lapsilisää eli käytännössä oikeus opintorahaan alkaa opiskelijan täyttäessä 17 vuotta.

Alle 20-vuotiaan toisen asteen opiskelijan opintorahan määrää voidaan alentaa vanhempien tulojen perusteella ja vanhempien tulot voivat myös kokonaan estää opintorahan myöntämisen. Vanhemman luona asuvan opiskelijan ja itsenäisesti asuvan alle 18-vuotiaan opiskelijan opintorahan määrää voidaan myös korottaa vanhempien pienituloisuuden perusteella.

Taulukko 12. Opintorahan määrät (suluissa korotettu enimmäismäärä).

Eur/kk	Olosuhteet	Vanhempien tulojen vaikutus
38 (96)	alle 20-vuotias, asuu vanhemman luona	voi alentaa tai korottaa
80 (180)	20 vuotta täyttänyt, asuu vanhemman luona	voi korottaa
100 (200)	alle 18-vuotias, asuu itsenäisesti	voi alentaa tai korottaa
246	18–19-vuotias, asuu itsenäisesti	voi alentaa
246	20 vuotta täyttänyt, asuu itsenäisesti	eivät vaikuta
246	avioliitossa tai elatusvelvollinen	eivät vaikuta

Asumislisä

Asumislisän myöntämisperusteet toisen asteen opinnoissa ovat samat kuin korkeakouluopinnoissa. Asumislisään on oikeutettu vuokra- tai asumisoikeusasunnossa asuva opiskelija. Asumislisään ei kuitenkaan ole oikeutettu opiskelija, joka asuu vanhempansa luona, asuu samassa asunnossa oman tai puolisonsa lapsen kanssa, asuu puolisonsa omistamassa asunnossa tai asuu samassa asunnossa eläkkeensaajan asumistukea saavan puolisonsa kanssa.

Asumislisää ei myöskään myönnetä opiskelijalle, joka olisi oikeutettu maksuttomaan asuntolapaikkaan, ellei ole erityisen painavia syitä sille, että opiskelija ei voi ottaa asuntolapaikkaa vastaan. Erityisen painavaksi syyksi katsotaan, jos opiskelija on jo aikaisemmin asunut asunnossa, jossa hän voi asua myös opiskeluaikana tai opiskelija on avo- tai avioliitossa ja on muuttanut yhteiseen asuntoon puolisonsa kanssa taikka opiskelija ei voi terveydellisistä tai muista vastaavista erityisistä syistä asua oppilaitoksen asuntolassa. Asumislisää voidaan myöntää myös silloin, jos asuntolassa ei saa pääsääntöisesti asua viikonloppuisin tai opiskeluaikaan sisältyvinä loma-aikoina tai viikonloppu- ja loma-aikojen asumisesta peritään erillistä korvausta ja opiskelija on näiden syiden vuoksi vuokrannut asunnon muualta.

Asumislisän määrä on 80 % kuukausivuokrasta, käyttövastikkeesta taikka niihin rinnastettavista vuokrasopimuksen tai asumisoikeussopimuksen mukaisista kiinteän suuruisista kuukausittaisista asumismenoista. Asumislisää myönnettäessä asumismenoja ei oteta huomioon 252 euron ylittävältä osalta. Jos opiskelija asuu vanhemmaltaan vuokraamassaan tai vanhempiensa omistamassa asunnossa, asumislisän määrä on enintään 58,87 euroa kuukaudessa. Kansanopiston tai liikunnan koulutuskeskuksen maksullisella linjalla opiskelevan, oppilaitoksen asuntolassa asuvan opiskelijan asumislisän määrä on 88,87 euroa kuukaudessa. Ulkomailla opiskelevan asumislisän määrä on 210 euroa kuukaudessa, lukuun ottamatta tiettyjä opintotukiasetuksessa määritellyjä alhaisen vuokratason maita, joissa asumislisän määrä on alhaisempi.

Alle 18-vuotiaan toisen asteen opiskelijan asumislisän määrää voidaan alentaa vanhempien tulojen perusteella ja vanhempien tulot voivat myös kokonaan estää asumislisän myöntämisen.

Opintolainan valtiontakaus

Opintolainan valtiontakaus myönnetään pääsäännön mukaan opiskelijalle, joka saa opintotukilain mukaista opintorahaa. Lapsilisään oikeutettu muualla kuin vanhempiensa luona asuva muussa oppilaitoksessa kuin lukiossa opiskeleva voi kuitenkin saada opintolainan valtiontakauksen, jos hän omien tai vanhempiensa tulojen perusteella olisi oikeutettu opintorahaan. Lisäksi muualla kuin vanhempiensa luona asuvalle 18–19-vuotiaalle opiskelijalle, joka opiskelee muussa oppilaitoksessa kuin korkeakoulussa tai lukiossa, voidaan myöntää opintolainan valtiontakaus, vaikka hän ei vanhempiensa tulojen perusteella olisi oikeutettu opintorahaan.

Opintolainan valtiontakauksen määrä on 18 vuotta täyttäneellä opiskelijalla 300 euroa/kk, alle 18-vuotiaalla 160 euroa/kk ja ulkomailla opiskelevalla 360 euroa/kk.

4.3 Taloudellinen tarveharkinta

Taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon opiskelijan omat tulot ja tietyissä tilanteissa myös opiskelijan vanhempien tulot. Opiskelijan omia tuloja seurataan vuositulomallin mukaisesti eli omiin tuloihin perustuva tarveharkinta on samanlaista toisen asteen opiskelijoilla ja korkeakouluopiskelijoilla. Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja ja toimeentulon turvaamiseen tarkoitettuja apurahoja kalenterivuodessa määrää, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloja 660 euroa jokaista kuukautta kohti, jolta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää sekä 1 970 euroa jokaista kuukautta kohti, jolta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.

Vanhempien tulot otetaan huomioon myönnettäessä opintorahaa toisen asteen opiskelijalle, jos opiskelija on alle 20-vuotias. Asumislisää myönnettäessä vanhempien tulot

otetaan huomioon, jos opiskelija on alle 18-vuotias. Vanhempien tulot otetaan huomioon myös itsenäisesti asuvan opiskelijan opintotuessa. Vanhempien tuloja ei kuitenkaan oteta huomioon, jos opiskelija on avioliitossa tai elatusvelvollinen. Jos vanhemmat ovat eronneet tai asuvat pysyvästi erillään välien rikkoutumisen vuoksi, vain sen vanhemman tulot otetaan huomioon, jonka luona opiskelija asuu tai on viimeksi asunut. Jos opiskelija on alle 18-vuotias ja hän on vanhempansa ja tämän uuden aviopuolison yhteisessä kodissa huollettavana, myös uuden aviopuolison tulot otetaan huomioon.

Opiskelijalla on oikeus täysimääräiseen opintorahaan ja asumislisään, jos vanhempien tuloverolaissa tarkoitettujen puhtaiden ansio- ja pääomatulojen määrä on enintään 40 800 euroa vuodessa. Opintorahaa ja asumislisää vähennetään jokaista tuloajan ylittävää täyttä 1 010 euroa kohden viisi prosenttia. Jos vanhempien vuositulot ylittävät 61 000 euroa vuodessa, opintorahaan ja asumislisään ei ole oikeutta.

Jos vanhempien huomioon otettavien tulojen yhteismäärä on enintään 20 700 euroa vuodessa, opintorahaa voidaan korottaa seuraavasti (ns. vähävaraiskorotus):

Opintorahan perusmäärä	Korotus	Korotettu opintoraha
38	58	96
55	75	130
80	100	180
100	100	200
122	145	267
145	145	290

Korotus pienenee jokaista tuloajan ylittävää täyttä 2 070:tä euroa kohden 10 prosenttia. Jos tulojen yhteismäärä ylittää 39 000 euroa vuodessa, korotusta ei enää makseta.

Myös toisen asteen opiskelijoiden opintorahaan kohdistuu työssäoppimisesta maksettavaan palkkaan ja oppilaitokselta saatuun apurahaan perustuva erillinen tarveharkinta. Opintorahaa ei myönnetä opiskelijalle, joka saa opiskeluun tai tutkintoon pakollisena kuuluvasta, päätoimiseksi katsottavasta sekä opintojen edistymisen yleiset edellytykset täyttävästä työharjoittelusta tai työssäoppimisen perusteella palkkaa keskimäärin vähintään 660 euroa kuukaudessa taikka saa oppilaitokselta toimeentulon turvaamiseen tarkoitettua apurahaa, opinnoista maksettavaa päivärahaa tai muuta vastaavaa taloudellista etuutta määrän, joka ylittää kyseiseen koulutukseen myönnettävän korkeimman opintorahan määrän eli 246 euroa/kk.

4.4 Opintotukeen oikeuttava aika

Tutkintokohtainen tukiaika

Toisen asteen opinnoissa ei ole korkeakouluopintojen tavoin määritelty tukikuukausien lukumäärään perustuvia tutkintokohtaisia enimmäistukiaikoja, vaan opintotukea myönnetään opintojen keston mukaan päätoimisten opintojen ajaksi. Toisen asteen opintoihin yhteensä myönnettävän tuen enimmäisaikaa ei ole rajoitettu, joten tukea voidaan aina myöntää päätoimisten opintojen ajaksi riippumatta siitä, onko opiskelijalle jo aiemmin myönnetty opintotukea toisen asteen opintoihin tai onko opiskelija jo aiemmin suorittanut toisen asteen tutkinnon.

Opintotukilain mukaan ammatilliseen tutkintoon johtavassa koulutuksessa opintotukea voi saada enintään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 31 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi ajaksi.

Kyseisen säännöksen mukaan opiskelijan tulee suorittaa opintonsa enintään yhtä vuotta opintojen laajuudeksi määriteltä aikaa pidemmässä ajassa, jollei opiskelijalle perustellusta syystä myönnetä suoritusajaksi pidennystä. Opintotuki myönnetään ensin opintojen säännönmukaisen keston ajaksi. Jos opiskelija ei ole suorittanut opintojaan loppuun säännönmukaisessa suoritusajassa, opintotukea voidaan edelleen myöntää, jos opinnot ovat päätoimisia ja oppilaitos on myöntänyt opiskelijalle pidennystä suoritusajaksi.

Lukiokoulutuksessa opintotukea voi saada enintään lukiolain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin ajaksi. Lukiolain mukaan lukion oppimäärä on laajuudeltaan kolmivuotinen. Lukion oppimäärä tulee suorittaa enintään neljässä vuodessa, ellei oppilaitos perustellusta syystä myönnä opiskelijalle pidennystä suoritusajaksi. Opintotuki myönnetään ensin kolmannen opiskeluvuoden loppuun. Tämän jälkeen opintotukea voidaan edelleen myöntää, jos opinnot ovat päätoimisia ja oppilaitos on myöntänyt opiskelijalle pidennystä suoritusajaksi.

Muissa opinnoissa opintotuki myönnetään opintojen säännönmukaisen keston ajaksi. Tämän jälkeen opintotukea voidaan edelleen myöntää, jos oppilaitos vahvistaa päätoimisten opintojen jatkuvan.

Lukuvuoden tukikuukausien määrä

Ammatillisessa koulutuksessa ja muussa koulutuksessa opintotukea myönnetään täysien opiskelukuukausien mukaan opintojen alkamispäivästä lukien. Opiskelukuukausi oikeuttaa opintotukeen, jos siinä on lukuvuoteen kuuluvia päiviä vähintään 18. Ammatillisessa peruskoulutuksessa opintotukea myönnetään pääsäännöstä poiketen 9,5 kuukaudesta, jos kymmenentenä opiskelukuukautena on lukuvuoteen kuuluvia päiviä vähintään 15. Opintotuki voidaan myöntää 10 kuukaudeksi, jos kymmenentenä opiskelukuukautena on lukuvuoteen kuuluvia päiviä vähintään 25.

Lukiokoulutuksessa opintotuki voidaan myöntää enintään yhdeksäksi kuukaudeksi lukuvuodessa. Vakiintuneen käytännön mukaisesti tukea myönnetään aina syys-toukokuulle. Kesäopintoja ei lukiokoulutuksessa tueta. Muussa kuin lukiokoulutuksessa opintotukea voidaan myöntää myös säännönmukaisen opiskelun ulkopuolisille kuukausille (esim. kesäkuukausille), jos opiskelija osoittaa harjoittavansa näiden kuukausien aikana päätoimisia opintoja.

4.5 Opintojen edistymisen seuranta

Opintojen edistymistä pidetään riittävänä, jos opiskelijan päätoiminen opiskelu-aika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltä tukiaikaa. Toisen asteen opinnoissa ei opintojen edistymisen seuranta suoriteta systemaattisesti lukuvuosittain, kuten korkeakouluopinnoissa. Oppilaitoksen tehtävänä on ilmoittaa Kelalle, jos opiskelijan opinnot eivät edisty riittävästi. Ilmoituksen saatuaan Kela harkitsee, onko opintotuen lakauttamiseen tai takaisinperintään aihetta. Opintotukilaissa tai -asetuksessa ei ole tarkemmin opintoviikko- tai kurssimäärin määriteltä, milloin opinnoissa edistyminen katsotaan riittäväksi. Yhtenäisen käytännön varmistamiseksi asiasta on laadittu Kelassa soveltamisohjeita.

5 Vertailutietoa muiden Pohjoismaiden tukeen ja muuhun nuorten perusturvaan

5.1 Toisen asteen opintotuki Pohjoismaissa

Ruotsi

Ruotsissa toisen asteen opintotukea kutsutaan opintoavuksi (studiehjälp). Opintoapuun ovat oikeutettuja 16–19-vuotiaat, jotka opiskelevat lukiossa, kansanopistossa ja aikuiskoulutuksessa. Opiskelija voi saada tavallista opintotukea täytettyään 20 vuotta.

Opintoapua voidaan maksaa lukuvuodessa enintään 10 kuukauden ajalta. Opintoavun saamisen kriteerinä on opintojen päätoimisuus. Tuki maksetaan opiskelijan vanhemmalle. Itsenäisesti asuvan tuki voidaan myöntää opiskelijalle vain erityisestä syystä (esimerkiksi jos kotipaikkakunnalla ei ole tarjolla soveltuvaa koulutusta).

Opintoapu koostuu kotona asuvalla ja itsenäisesti asuvalla seuraavasti:

- opintorahasta 1 050 kr/kk (103 euroa/kk)
- lisäävusta 855 kr/kk (84 euroa/kk), 570 kr/kk (56 euroa/kk) tai 285 kr/kk (28 euroa/kk).

Lisäapu on tarveharkintainen vanhempien taloudellisen tilanteen perusteella.

Muulla kuin kotipaikkakunnallaan opiskelevat voivat saada ylläpitokorvausta (inacorderingstillägg), jonka määrä riippuu oppilaitoksen ja kodin välisestä etäisyydestä. Sen kuukausittainen määrä on 1 190–2 350 kr/kk (117–231 euroa/kk).

Toisella asteella opiskelevalla 20 vuotta täyttäneellä opintotuki on samansuuruinen kuin korkea-asteella. Maksimissaan tukea voi saada (opintoraha + opintolaina) 2 035 kr/viikko (200 euroa/viikko). Opintotuen enimmäismäärä on noin 800 euroa kuukaudessa.

Norja

Opintotuki on tarkoitettu 16–24-vuotiaille ja sitä myönnettäessä otetaan huomioon vanhempien tulot. Tukea maksetaan opintojen keston ajalle kymmenenä kuukautena lukuvuodessa, yleensä neljäksi vuodeksi. Itsenäisesti asuvan tuki voidaan myöntää opiskelijalle vain erityisestä syystä (esimerkiksi jos omalla paikkakunnalla ei ole tarjolla soveltuvaa koulutusta). Lasta huoltava opiskelija voi saada huoltajalisää, jonka tarveharkinnassa otetaan huomioon opiskelijan omien tulojen lisäksi puolison tulot. Oppisopimuskoulutukseen ja kansanopistoihin on erillinen opintotuki.

Opintotuki on yhteensä kotona asuvalla enintään 7 220 kr/kk (883 euroa/kk):

- perusosa: 1 870 kr/kk (228 euroa/kk)
- stipendi varusteisiin: 2 750 kr/kk (336 euroa/kk)
- laina: 2 600 kr/kk (317 euroa/kk)

Perusosa, lisäosa ja laina ovat tarveharkintaisia vanhempien tulojen ja omaisuuden perusteella.

Opintotuki on itsenäisesti asuvalla enintään (9630 kr/kk) 1 176 euroa/kk:

- perusosa: 1 870 kr/kk (228 euroa/kk)
- stipendi varusteisiin: 2 750 kr/kk (336 euroa/kk)
- asumistuki: 3 710 kr/kk (453 euroa/kk)
- laina: 1 300 kr/kk (159 euroa/kk).

Perusosa, lisäosa ja laina ovat tarveharkintaisia vanhempien tulojen ja omaisuuden perusteella.

Toisen asteen yksityisiin oppilaitoksiin, joissa on lukukausimaksut, voi saada ylimääräisen lainan, joka on 22 420 kr/vuosi (2 793 euroa/vuosi).

Tanska

Opintotukea maksetaan täysi-ikäisille opiskelijoille. Tuki on tarveharkintainen alle 20-vuotiailla ja sen määrään vaikuttavat opiskelijan omien tulojen ohella opiskelijan vanhempien tulot. Yleensä opintorahan (1 192 kr/kk) ja lainan perusmäärä (2 755 kr/kk) on itsenäisesti asuvillakin sama kuin kotona asuvilla. Lisäosa on tarveharkintainen vanhempien tulojen perusteella ja itsenäisesti asuvilla korkeampi. Korkeampi itsenäisesti asuvan opintoraha (3 453 kr/kk) voidaan myöntää opiskelijalle vain erityisestä syystä, esimerkiksi jos matka oppilaitokseen vanhempien luota on pitkä, matkustaminen oppilaitokseen kestää pitkään tai opiskelija on jo asunut kodin ulkopuolella tai ei voi vaikeiden perheolosuhteiden vuoksi asua vanhempiensa luona.

Opintotuki on kotona asuvilla enintään 5 432 kr/kk (730 euroa/kk):

- perusosa: 1 192 kr/kk (160 euroa/kk)
- lisäosa: 1 485 kr/kk (199 euroa/kk)
- laina: 2 755 kr/kk (370 euroa/kk).

Lainan voi saada korotettuna enintään 4 240 kr/kk (569 euroa/kk), jos lisäosaa ei saa täysimääräisenä.

Opintotuki on itsenäisesti asuvalla enintään 8139 kr/kk (1 093 euroa/kk):

- perusosa: 3 453 kr/kk (464 euroa/kk)
- lisäosa: 1 931 kr/kk (259 euroa/kk)
- laina: 2 755 kr/kk (370 euroa/kk).

Lainan voi saada korotettuna enintään 4 240 kr/kk (569 euroa/kk), jos lisäosaa ei saa täysimääräisenä. Itsenäisesti asuvat voivat hakea yleistä asumistukea (boligsikring) asuinkunnaltaan. Yksinhuoltajat ovat oikeutettuja opintotuen yksinhuoltajalisään. Opiskelijat, joilla on lapsia ja joiden puoliso on myös opiskelija, ovat oikeutettuja huoltajakorotukseen. Opiskelijat, joilla on lapsia ja joiden puoliso ei ole opiskelija, ovat oikeutettuja lisälainaan.

Oppilaitoksiin, joissa on lukukausimaksut, voi saada vanhempien tulojen perusteella tarveharkintaisen stipendin.

Islanti

Islannissa opintotuki on pelkkää lainaa. Toisella asteella sitä ei normaalisti myönnetä. Vain joihinkin erityisammatteihin valmistavaan peruskoulutukseen myönnetään opintolaina.

Suomi

Suomessa toisella asteella opiskelevalle opintotukea voidaan myöntää 17 ikävuodesta lukien. Opintotuki on tarveharkintainen opiskelijan vanhempien tulojen perusteella 20 ikävuoteen saakka. Tämän jälkeen vain opiskelijan omat tulot vaikuttavat opintotuen suuruuteen. Opintotuen saaminen edellyttää, että opinnot ovat päätoimisia ja niissä edistytään.

Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainasta. Opintorahan suuruus riippuu opiskelijan iästä, asumismuodosta, siviilisäädystä ja vanhempien tuloista ja sitä maksetaan 38–246 euroa/kk. Asumislisää maksetaan maksimissaan 201,60 euroa/kk. Lainantakausta voi saada 160–300 euroa/kk riippuen opiskelijan iästä. Lisäksi ammatillisissa oppilaitoksissa ja lukioissa opiskeleville voidaan maksaa koulumatkatukea.

Taulukko 13. Toiseen asteen opintotuen maksimimäärät Pohjoismaissa euroa/kuukausi

	Ruotsi 16–19-v.	Norja alle 25-v.	Tanska 18–19-v.	Suomi 18–19-v.	Suomi 17-v.	Ahvenanmaa 17-v.	Ahvenanmaa 18-v.
Opintoraha*							
Kotona asuvat	103 +84	228	160 +199	38 + 58	38+58	123 +48–72	198
Itsenäisesti asuvat	103 +84	228	464 +259	246	100+100	181 +48–72	256
Asumislisä**	117–231	453		201	201	209	209
Laina							
Kotona asuvat	-	317	370	300	160	180	360
Itsenäisesti asuvat	-	159	370	300	160	180	360
Yhteensä							
Kotona asuvat	187	545	729	396	256	375	558
Itsenäisesti asuvat	418	840	1 093	747	561	642	825

*opintoraha voi koostua perusosasta ja lisäosasta

** Ruotsissa inacorderingstillägg

5.2 Työmarkkinatuki ja toimeentulotuki

Työmarkkinatuki

Työmarkkinatuki on ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tuleville tai työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneille tarkoitettu työttömyysajan taloudellinen tuki. Alle 17-vuotiaalla henkilöllä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen. Jos 17-vuotiaalla ei ole ammatillista koulutusta, hänelle voidaan maksaa työmarkkinatukea vain siltä ajalta, kun hän on työllistymistä edistävässä palvelussa, esimerkiksi työvoimakoulutuksessa tai työharjoittelussa. 18–24-vuotiaalla on oikeus työmarkkinatukeen myös työttömyyden ajalta edellyttäen, että hän ei ole kieltäytynyt, eronnut tai erotettu työstä, koulutuksesta tai eräistä työllistymistä edistävistä palveluista. Lisäksi edellytetään, että hän on hakeutunut soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, johon voidaan myöntää opintotukea, eikä hän ole kieltäytynyt,

eronnut tai omasta syystä erotettu tällaisesta koulutuksesta. Vaikka työmarkkinatukioikeus olisikin menetetty siitä syystä, että em. ehdot eivät täyty, henkilö voi olla oikeutettu työmarkkinatukeen esimerkiksi työvoimakoulutuksen tai työharjoittelun ajalta.

Työmarkkinatuen suuruus on keskimäärin 551 euroa kuukaudessa (21,5 x 25,63 euroa/pv). Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta voidaan maksaa korotusosaa 4,41 euroa päivässä. Perussääntö on, että jokainen ”palkkaeuro” vähentää työmarkkinatukea 50 senttiä. Työtuloa ovat esim. rahapalkka, palkkiot, verolliset kulukorvaukset sekä luontoisedut. Omien työtulojen lisäksi työmarkkinatuen suuruuteen työttömyysaikana vaikuttavat vanhempien tai puolison tulot sekä omat pääoma- ja muut tulot. Työllistymistä edistävien palvelujen aikana vanhempien tai puolison tulot tai omat pääomatulot eivät kuitenkaan vaikuta työmarkkinatuen määrään.

Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen perusosien määrät (euroa/kk)

- 1 yksin asuvalla henkilöllä ja yksinhuoltajalla 417,45 euroa/kk;
- 2 muulla 18 vuotta täyttäneellä henkilöllä 354,83 euroa/kk
- 3 vanhempansa luona asuvalla 18 vuotta täyttäneellä henkilöllä 304,74 euroa/kk
- 4 10–17-vuotiaalla lapsella 292,22 euroa/kk
- 5 alle 10-vuotiaalla lapsella 262,99 euroa/kk

Kohdan 4 ja 5 perusmäärä on toisesta lapsesta viisi prosenttiyksikköä ja kolmannelta ja kustakin seuraavasta lapsesta kymmenen prosenttiyksikköä alempi.

Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa. Jos nuoren henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu esimerkiksi siitä, että hän on ilman perusteltua syytä tarkemmin säädettyissä tilanteissa kieltäytynyt työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, että työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ei ole voitu tarjota hänelle, voidaan perusosan suuruutta alentaa hänen osaltaan enintään 20 prosenttia. Jos henkilö toistuvasti menettelee edellä kuvatuin tavoin, voidaan henkilön toimeentulotukea alentaa enintään 40 prosenttia.

Opintotuen vertaaminen työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen on perusteltua ainakin kolmessa tilanteessa. Ensinnäkin jos nuori ei hakeudu tai pääse koulutukseen eikä saa opintotukea, voi hän olla työttömänä työnhakijana ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ajalta saada työmarkkinatukea 17 vuotta täytettyään. Toiseksi nuori voi olla hakeutumatta koulutukseen tai työnhakijaksi ja joutua turvautumaan äärimmäisessä tilanteessa pelkkään toimeentulotukeen. Kolmanneksi opiskelevalle nuorelle voi syntyä tarvetta toimeentulotukeen, jos hänen tulonsa eivät riitä menoihin. Riskiryhmässä ovat erityisesti ne opiskelijat, jotka eivät voi saada lainaa esimerkiksi maksuhäiriöiden vuoksi, 17-vuotiaat itsenäisesti asuvat, joiden opintotuki on varsin niukka tarveharkintaisuuden vuoksi sekä ne opiskelijat, joiden opintotuki on evätty vanhempien tulojen vuoksi.

Taulukko 14. Yhteiskunnan tuen enimmäismäärä nuorella tietyissä tilanteissa

Nuoren tilanne, 17 v.	asuu vanhempien luona	asuu itsenäisesti	Huomioita
opiskelija	opintoraha voi olla enintään 96 euroa/kk (38+58*), opintolainan valtiontakaus 160 euroa/kk, eli yhteensä enintään 256 euroa/kk	opintoraha voi olla enintään 200 euroa/kk (100+100*), opintolainan valtiontakaus 160 euroa/kk, eli yhteensä enintään 360 euroa/kk	vanhempien tulot vaikuttavat vähentävästi, vähävaraiskorotuksen voi saada vain pienituloisen perheen opiskelija, asumislisä itsenäisesti asuvalla enintään 201 euroa/kk
työtön ja vailla ammatillista koulutusta, työllistymistä edistävien palvelujen piirissä	työmarkkinatuki on keskimäärin 551 euroa/kk. Korotusosaa voidaan maksaa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta 4,41 euroa/pv. Omat työtulot vähentävät etuuden määrää.	työmarkkinatuki on keskimäärin 551 euroa/kk. Korotusosaa voidaan maksaa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta 4,41 euroa/pv. Omat työtulot vähentävät etuuden määrää.	vanhempien tuloja tai tarveharkinnan tuloja ei oteta huomioon, kun nuori osallistuu työllistymistä edistävään palveluun
ei työmarkkinoilla	toimeentulotuen normi 292,22 euroa/kk	toimeentulotuen normi 417 euroa/kk	vanhempien tuloja ei oteta huomioon, kun nuori asuu itsenäisesti

Alaikäiselle ei pääsääntöisesti myönnetä yleistä asumistukea, vaan hänen katsotaan kuuluvan vanhempiensa ruokakuntaan vaikka hän asuisi omassa asunnossa (elatusvastuu). Jos alaikäisellä on omia tuloja ja hänen katsotaan elättävän itsensä itsenäisesti, voidaan asumistuki myöntää.

Jos nuori ei täytä työssäoloehdot ja asuu vanhempiensa taloudessa, työmarkkinatuesta vähennetään 50 %. Tällöin työmarkkinatuen perusmäärä on noin 275 euroa kuukautta kohti. Tukea ei kuitenkaan alenneta, jos vanhemman tulot ovat enintään 1 781 euroa kuukaudessa. Samassa taloudessa asuva muu lapsi nostaa tulorajaa 106 euroa kuukaudessa.

6 Toisen asteen opintotuen rakenteen kehittämistarpeet

6.1 Opintotuen taso

Vanhemmat saavat lapsesta aiheutuviin kustannuksiin lapsilisää 16 ikävuoteen saakka. Lapsilisän määrä on lasta kohden vähintään 100 euroa kuukaudessa. Lapsilisään oikeutettu muualla kuin vanhempiensa luona asuva muussa oppilaitoksessa kuin lukiossa opiskeleva voi saada opintolainan valtiontakauksen (160 euroa/kk), jos hän omien tai vanhempiensa tulojen perusteella olisi oikeutettu opintorahaan. Opiskelija on oikeutettu opintorahaan, kun hänen elatustaan varten ei enää makseta lapsilisää. Opintorahan määrä vaihtelee iän ja asumismuodon mukaan. Lisäksi siihen vaikuttavat opiskelijan omien tulojen ohella vanhempien tulot. Muussa kuin korkeakoulussa opiskelevalla 17-vuotiaalla opintoraha on vanhemman luona asuvalla enintään 96 (38 + 58) euroa kuukaudessa ja itsenäisesti asuvalla enintään 200 (100 + 100) euroa kuukaudessa. Vanhemman luona asuvan 17-vuotiaan opintotuki on enintään 256 (96 + 160) euroa kuukaudessa ja itsenäisesti asuvan tuki 561 (200 + 160 + 201) euroa kuukaudessa. Opiskelijan taloudellinen tilanne paranee hänen täytettyään 18 vuotta, jolloin hän voi saada itsenäisesti asuessaan kuukaudessa opintorahaa enintään 246 euroa, valtiontakauksen 300 euroa sekä asumislisää enintään 201 euroa.

Opintolaina on merkittävä osa opintotukea myös toisella asteella. Opintolainan valtiontakaus on täysi-ikäisillä toisen asteen opiskelijoilla ja korkeakouluopiskelijoilla 300 euroa kuukaudessa. Alle 18-vuotiailla toisen asteen opiskelijoilla lainatakaus on 160 euroa kuukaudessa. Itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen enimmäismääräisestä tuesta (747 euroa/kk) lainan osuus (300 euroa/kk) on 40 prosenttia. 17-vuotiaan itsenäisesti asuvan enimmäismääräisestä tuesta (561 euroa/kk) lainan osuus on puolestaan vajaa 30 prosenttia. Vanhempiensa luona asuvilla tuki on kaikkein lainapainotteisin: esim. 17-vuotiaalla, joka saa täysimääräisen opintorahan (mukaan lukien vähävaraiskorotus), lainan osuus on 63 prosenttia, 18–19-vuotiaalla se on vastaavassa tilanteessa 76 prosenttia ja 20-vuotiaalla 63 prosenttia.

Suurimmalla osalla toisen asteen opiskelijoista tuki on lähtökohtaisesti lainapainotteisempi kuin korkea-asteella tarveharkintaisemman opintorahan ja asumislisän vuoksi. Toisen asteen opiskelijat ovat kuitenkin haluttomia käyttämään opintolainaa samoista syistä kuin korkeakouluopiskelijat. Lukiolaisista lainatakauksen ottaa noin 5 % tuen saajista ja ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevista 30 %. Pankeille takausvastuun perusteella maksetuista lainoista on 54 % ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelleiden lainoja (henkilöistä 67 %). Keskimääräinen takausvelka on ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelleilla 3 500 euroa (yliopistoissa n. 7 200 € ja ammattikorkeakoulussa 5 600 euroa). Vuonna 2004

Kelassa laaditun selvityksen *Opintolainojen takaisinmaksuongelmat, rekisteriselvitys vuosien 2001–2003 aikana valtion takausvastuunsa perusteella maksamista lainoista* mukaan eniten takaismaksuongelmia on miehillä ja alle 25-vuotiailla. Ongelmat painottuvat opiskelujalle tai heti opintojen päättymisen jälkeiseen tilanteeseen. Eniten ongelmia on ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelleilla. Anna-Riitta Lehtisen (1999) kyselytutkimuksessa opintolainan maksamatta jättämiseen johtaneita syitä ovat pienet ja epäsäännölliset tulot, oma tai puolison työttömyys tai opintolainojen suuret takaisinmaksuerät.

Koulutukseen hakeutumisen ja kannustamisen näkökulmasta opintotuki on niukka verrattuna nuorille maksettavaan työmarkkinatukeen tai toimeentulotukeen. Myös muiden pohjoismaiden alle 18-vuotiaiden opiskelijoiden tukeen verrattuna Suomen tuki on varsin niukka. Riittämättömän opintotuen vuoksi opinnot voivat viivästyä, jos opiskelijat käyvät työssä opintojen ohella runsaasti. Toimeentulon vuoksi saatetaan jopa keskeyttää opintoja.

Alle 18-vuotiaille maksettava opintotuki on alhaisella tasolla. Opintoraha on erityisen pieni vanhempiensa luona asuvalla alle 20-vuotiaalla opiskelijalla. Yleensä opintoraha jää alle lapsesta vanhemmalle maksettavan lapsilisän, ellei opintorahaa ole korotettu vanhempien pienituloisuuden perusteella. Opintorahan määrät ovat toisella asteella alhaisemmat kuin korkea-asteella, koska muussa kuin korkeakoulussa opiskelijat ovat oikeutettuja maksuttomaan ateriaan. Itsenäisesti asuvilla täysi-ikäisillä opintorahojen ero on 52 euroa kuukaudessa. Opintorahoja korotettiin viimeksi 1.8.2008 lukien, jolloin korkea-asteen ja toisen asteen tuen tasot kasvoivat prosentuaalisen korotuksen seurauksena. Prosentuaalinen korotus olisi ollut pieniin opintorahoihin varsin vähäinen, joten korotus toteutettiin pienimpiin opintorahoihin tasapuolisuuden vuoksi euromääräisenä (noin 16 euroa/kk) hallitusohjelman mukaisen määrärahan puitteissa.

Tuen tason niukkuuteen vaikuttaa se, että muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos opiskelija on alle 20-vuotias, sekä asumislisää myönnettäessä, jos opiskelija on alle 18-vuotias. 17-vuotiaiden itsenäisesti asuvien ja kaikkien vanhempiensa luona asuvien opiskelijoiden opintorahaa voidaan kuitenkin korottaa vanhempien pienituloisuuden perusteella. Tyypillisen suomalaisen perheen yleistä toimeentuloa kuvaava palkansaajakotitalouksien käytettävissä oleva tulo oli vuonna 2007 keskimäärin noin 43 000 euroa. Opintotuen tarveharkinta ulottuu täten jo alle keskituloiisiin perheisiin. Täysimääräisen tuen (sis. vähävaraiskorotus) saa erittäin pienituloisen perheen opiskeleva nuori. Vanhempien tulot eivät vähennä tukea, jos tulot ovat enintään 40 800 euroa vuodessa (keskimäärin 3 400 euroa/kk). Tukea ei makseta lainkaan, jos tulot ovat yhteensä vähintään 61 000 euroa vuodessa (keskimäärin 5 083 euroa/kk). Vähävaraiskorotuksen saa täysimääräisenä vanhempien tulojen ollessa enintään 22 769 euroa/kk (keskimäärin 1 897 euroa/kk). Vähävaraiskorotusta ei saa lainkaan, jos tulot ylittävät 39 000 euroa vuodessa (3 250 euroa/kk).

Vanhempien tulorajoja korotettiin viimeksi 1.11.2007 lukien 30 prosentilla ja vuotta aiemmin 15 prosentilla. Tulorajoja ei ole sidottu ansiotason kehitykseen, mikä aiheuttaa tarveharkinnan kiristymistä. Tuen piiriin tulee siis vuosittain tästä syystä vähemmän opiskelijoita ja samalla opiskelijoita tippuu tuen piiristä pois vanhempien tulojen noustessa.

On esitetty, että lapsilisää ja opintotukea voitaisiin yhteensovittaa siten, että alaikäiset kuuluisivat tarveharkinnattoman lapsilisän piiriin. Tällöin voitaisiin alaikäiselle opiskelijalle maksaa lapsilisän lisäksi tarveharkintaista opintotukea. Tämä malli ei kannustaisi koulutukseen yhtä voimakkaasti ja olisi kustannuksiltaan myös kalliimpi verrattuna opintotukimalliin. Lapsilisää ei makseta lapselle, vaan vanhemmille tai huoltajalle. Se on tarkoitettu lapsesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Opintotuen kannustavuuden kehittämiseksi olisikin perusteltua uudistaa toisen asteen opintotuen rakennetta ja määräytymisperusteita. Tuen kannustavuutta voitaisiin parantaa vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa lieventämällä sekä poistamalla ja korottamalla pienimpiä opintorahoja tuen riittävyyden turvaamiseksi.

Opintotukilaki ja yhdenvertaisuus

Opintotukilaissa asetetaan henkilön ikään liittyviä rajoituksia ja perustuslain edellyttämän yhdenvertaisuuden takaamiseksi näille rajoituksille tulee olla hyväksyttävä peruste. Yhdenvertaisuuslaissa säädetään nimenomaisesti, että syrjintä esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksien myöntämisessä on ilman hyväksyttävää perustetta kielletty. Opintotukijärjestelmän kautta toteutetaan perustuslain mukaista velvoitetta opetuksen yhtäläisestä saatavuudesta varattomuuden estämättä ja opintotuen yhtenä myöntämisedellytyksenä onkin taloudellisen tuen tarve. Taloudellinen tarveharkinta opintotuen myöntämisessä on perustuslain mukaan sallittua.

Opiskelijan pääasialliset keinot opintojensa rahoittamiseen ovat omat tulot, yhteiskunnan tarjoama opintotuki ja vanhempien taloudellinen tuki. Opiskelijoiden omiin tuloihin perustuva opintotukilain mukainen tarveharkinta on samanlaista kaikkien ikäryhmien ja oppilaitosasteiden kohdalla, joten se toteuttaa perustuslain mukaisen yhdenvertaisuuden vaatimuksen. Sen sijaan vanhempien tuloihin perustuva tarveharkinta kohdistuu vain osaan opiskelijoista eli alle 20-vuotiaisiin toisen asteen opiskelijoihin. Tässä suhteessa toisen asteen alle 20-vuotiaat opiskelijat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa verrattuna korkeakouluopiskelijoihin ja 20 vuotta täyttäneisiin toisen asteen opiskelijoihin.

Opintorahan perusmäärät ovat poikkeavat toisen asteen ja korkea-asteen opiskelijoilla. Opintotukilakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että opintorahan mitoituksessa on otettu huomioon keskiasteen (nykyisin toinen aste) opintoihin liittyvä maksuton ateria. On perusteltua, että korkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden opintorahan määrissä huomioitaisiin jatkossakin tämä maksuttomaan ateriaetuun perustuva tasoero.

Opiskelijan ikä vaikuttaa opintorahan ja opintolainan määrään. Itsenäisesti asuvan opiskelijan opintorahan perusmäärä on alhaisempi alle 18-vuotiaalla opiskelijalla kuin 18 vuotta täyttäneellä opiskelijalla. Vanhemman luona asuvan opiskelijan opintorahan perusmäärään vaikuttava ikäraja on 20 vuotta. Lainatakauksen määrä puolestaan on alhaisempi alle 18-vuotiaalla toisen asteen opiskelijalla. Ikärajojen asettaminen etuuksien myöntämisperusteena on sinänsä sallittua, kunhan rajalle on hyväksyttävä peruste. Opintotukilaissa asetettujen ikärajojen hyväksyttävyyttä voidaan tarkastella suhteessa vanhempien elatusvelvollisuuteen. Opintorahan ja opintolainan alhaisempaa määrää alle 18-vuotiaalla voidaan perustella vanhempien elatusvelvollisuudella. Vanhemman luona asuvaa opiskelijaa koskevan 20 vuoden ikärajan yhteydessä on punnittava, onko kohtuullista, että alle 20-vuotiaan opiskelijan kohdalla vanhemmilta edellytettävän taloudellisen tuen osuus on suurempi kuin 20 vuotta täyttäneellä opiskelijalla. Koska vanhempien elatusvelvollisuus voi lapsen elatuksesta annetun lain mukaan jatkua vielä lapsen täysi-ikäistymisen jälkeen, ei 20 vuoden ikärajaa voitane pitää huomattavan korkeana erotteluperusteena. Vanhempien pienituloisuuteen perustuvan vähävaraishuollon käyttö on kuitenkin perusteltua, koska opintotukijärjestelmällä pyritään takaamaan kaikille yhdenvertaiset mahdollisuudet koulutukseen varallisuudesta riippumatta.

Edellä esitetyillä perusteilla 20 vuoden ikärajaa voitaisiin pitää hyväksyttävänä perusteena myös vanhempien tuloihin perustuvalla tarveharkinnalla. Yhdenvertaisuuden kannalta on kuitenkin ongelmallista, että tarveharkinta kohdistuu vain toisen asteen opiskelijoihin. Opiskelijoiden yhdenvertaisuuden kannalta olisikin tärkeää, että myös toisen

asteen täysi-ikäisten opiskelijoiden kohdalla vanhempien tulojen opintotukea vähentävästä vaikutuksesta luovuttaisiin kokonaan.

Vanhempien tuloihin perustuva tarveharkinta on perusteltua alle 18-vuotiailla opiskelijoilla, koska nämä ovat yksiselitteisesti vanhempiensa elatusvelvollisuuden piirissä.

Opintorahan tasossa esiintyy eroa itsenäisesti asuvan ja vanhemman luona asuvan opiskelijan välillä. Samantyyppistä erottelua käytetään myös työmarkkinatuessa eli osittaista työmarkkinatukea maksetaan vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan perusteella. Perustuslakivaliokunta ei ole osittaista työmarkkinatukea koskevassa lausunnossaan pitänyt ongelmallisena sitä, että vanhempiensa taloudessa asuvan työttömän työnhakijan työmarkkinatuen perusmäärä voisi olla alhaisempi kuin itsenäisesti asuvan työnhakijan, mutta on kiinnittänyt huomiota työnhakijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada taloudellista tukea vanhemmiltaan. Opintotukilaissa vanhemman luona asuvan opiskelijan tosiasialliset mahdollisuudet saada taloudellista tukea vanhemmiltaan on huomioitu vähävaraiskorotuksen kautta. Vanhemman luona asuvan opiskelijan elinkustannukset ovat todennäköisesti keskimäärin alhaisemmat kuin itsenäisesti asuvan opiskelijan, joten on perusteltua, että vanhemman luona asuvan opiskelijan opintorahan perusmäärä on pienempi kuin itsenäisesti asuvan opiskelijan opintorahan perusmäärä.

6.1.1 Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan kehittäminen

Nykyisen tarveharkinnan tarkistaminen

Tarveharkinnassa sovellettavia tulorajoja tulisi tarkistaa säännöllisesti elinkustannusten kehityksen ja ansiotason kehityksen perusteella (esim. TEL-palkkakerroin) tuen riittävyyden takaamiseksi. Vanhempien tulorajoja tulisi tarkistaa säännöllisesti, jotta tarveharkinta ei kiristynisi eikä tuen käyttöaste laskisi. Edellisen vanhempien tulorajojen korotuksen jälkeen tapahtunut ansiotason kehityksen mukainen korotustarve olisi 9,6 %. Tämän korotuksen myötä vanhempien tulot eivät vähentäisi tukea, jos ne jäivät vuodessa alle 44 700 euron (nyt 40 800 euroa) (keskimäärin 3 725 euroa/kk). Tukea ei maksettaisi lainkaan, jos tulot olisivat yhteensä vähintään 66 900 euroa vuodessa (keskimäärin 5 575 euroa/kk) (nyt 61 000 euroa). Tällöin tuloporras nousisi 100 eurolla ja olisi 1 110 euroa.

Vähävaraiskorotuksen uusi tuloraja voisi olla 22 700 euroa ja tuloporras jäisi nykyiselle tasolle (2 070 euroa). Tällöin vähävaraiskorotuksen saisi täysimääräisenä vanhempien tulojen ollessa alle 24 770 euroa vuodessa (nyt 22 769 euroa) eli 2 064 euroa kuukaudessa. Vähävaraiskorotusta ei saisi lainkaan, jos tulot ovat yhteensä vähintään 43 400 euroa vuodessa (keskimäärin 3 617 euroa/kk) (nyt 39 000 euroa).

Vanhempien tulorajojen tarkistamisesta aiheutuva menolisäys olisi vuodessa noin 5,5 milj. euroa, josta tulovähenteisyyden osuus olisi 3,2 milj. euroa ja pienituloisuuden perusteella tehtävän korotuksen osuus 2,3 milj. euroa. Vuonna 2011 menolisäys olisi 1,2 milj. euroa, jos uudistus tulisi voimaan 1 päivänä marraskuuta. Alustavan arvion mukaan tulorajojen korotuksen myötä vanhempien tulojen pienentävä vaikutus vähenisi noin 17 000 opiskelijalla, joista 6 400 olisi lukiolaisia ja 10 600 ammatillisen koulutuksen opiskelijoita. Näillä opintoraha nousisi arviolta 18,45 euroa kuukaudessa. Uusia tuensaa-jia tulisi arviolta 1 500. Vähävaraiskorotuksen saisi nykyistä suurempana 7 800 lukiolaista ja 11 800 ammatillisen koulutuksen opiskelijaa ja 1 400 korkeakouluopiskelijaa. Näistä toisen asteen opiskelijoiden saama keskimääräinen korotus olisi arviolta 5,13 euroa kuukaudessa ja korkea-asteen opiskelijoiden korotus arviolta 11,85 euroa kuukaudessa.

Tuen riittävyyden parantamiseksi ja eri koulutusasteilla opiskelevien yhdenvertaisuuden edistämiseksi vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta voitaisiin luopua myön-

nettäessä opintotukea 18–19-vuotiaille. Ensisijaista olisi luopua vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta itsenäisesti asuvien osalta ja vasta sen jälkeen vanhempiensa luona asuvien osalta. Vanhempien elatusvelvollisuuden perusteella vanhempien tulot voitaisiin ottaa edelleen huomioon myönnettäessä tukea alle 18-vuotiaille.

Tarveharkinnasta luopuminen täysi-ikäisten osalta

- 1 Vanhempien tulojen huomioonottamisesta luopuminen täysi-ikäisten itsenäisesti asuvien osalta

Jos vanhempien tulot eivät vaikuttaisi 19-vuotiaan muualla kuin vanhempansa luona asuvan opintorahaan, tulisi uusia opintorahan saajia lukioissa arviolta 900 ja muissa toisen asteen oppilaitoksissa arviolta 2 250. Jos vanhempien tulot eivät vaikuttaisi 18-vuotiaan muualla kuin vanhempansa luona asuvan opintorahaan, tulisi uusia opintorahan saajia lukioissa arviolta 4 200 ja muissa toisen asteen oppilaitoksissa arviolta 4 650. Lisäksi opintoraha korottuisi 16 851:lla nyt leikattua opintorahaa saavalla 18–19-vuotiaalla opiskelijalla. Kustannuslisäys itsenäisesti asuvien täysi-ikäisten osalta olisi yhteensä 32,2 milj. euroa vuodessa

- 2 Vanhempien tulojen huomioonottamisesta luopuminen täysi-ikäisten vanhempansa luona asuvien osalta

Jos vanhempien tulot eivät vaikuttaisi 19-vuotiaan vanhempansa luona asuvan opintorahaan, tulisi uusia opintorahan saajia arviolta 2 800 lukioissa ja muissa toisen asteen oppilaitoksissa arviolta 1 500. Jos vanhempien tulot eivät vaikuttaisi 18-vuotiaan vanhempansa luona asuvan opintorahaan, tulisi uusia opintorahan saajia lukioissa arviolta 12 600 ja muissa toisen asteen oppilaitoksissa arviolta 3 100. Lisäksi opintoraha korottuisi 8 000:lla nyt leikattua opintorahaa saavalla 18–19-vuotiaalla opiskelijalla. Kustannuslisäys vanhempiensa luona asuvien täysi-ikäisten osalta olisi yhteensä 8,2 milj. euroa vuodessa.

Yhteensä uusia opintorahan saajia tulisi siis 32 000 (20 500 lukioissa ja 11 500 muissa toisen asteen oppilaitoksissa) ja lisäksi opintoraha korottuisi noin 24 850 18–19-vuotiaalla, jotka nyt saavat leikattua tukea. Kustannuslisäys olisi yhteensä 40,4 milj. euroa vuodessa.

	Saajamäärä	Keskimääräinen korotus euroa/kk	Kustannus milj./euroa
Itsenäisesti asuvat 18–19-vuotiaat	16 851	26,10	4,2
+ uudet saajat	12 000	246,00	28,0
Vanhempiensa luona asuvat 18–19-vuotiaat	7 945	12,07	0,9
+ uudet saajat	20 200	38,00	7,3
Yhteensä	56 996	-	40,4

- 3 Vanhempien tulojen huomioonottamisesta luopuminen 17-vuotiaiden itsenäisesti asuvien osalta

Jos vanhempien tulot eivät vaikuttaisi 17 vuotta täyttäneen muualla kuin vanhempansa luona asuvan opintorahaan, tulisi uusia opintorahan saajia yhteensä 11 000, joista lukioissa opiskelevia arviolta 3 800 ja muissa toisen asteen oppilaitoksissa opiskelevia arviolta 7 200. Näillä keskimääräinen opintoraha olisi siis 123 euroa kuukaudessa. Lisäksi opintoraha korottuisi 1 300:lla nyt leikattua opintorahaa saavalla opiskelijalla keskimäärin 65 euroa kuukaudessa. Kustannuslisäys vanhempien tulojen huomioonottamisesta luopumisesta 17-vuotiaiden itsenäisesti asuvien osalta olisi yhteensä 12 milj. euroa.

Vanhempien tulojen tarveharkintamallin muuttaminen portaittaisesta lineaariseksi

Nykyiset vanhempien tulorajojen ”tuloportaat” ovat varsin korkeat. Portaittaisesti vähenevän etuuden ongelma on se, että yhden euron korotus tuloissa voi leikata kuukausittaista opintorahaa useita euroja. Esimerkiksi itsenäisesti asuvalla 19-vuotiaalla ensimmäisen portaatan leikkaus pienentää opintorahaa noin 12 euroa kuukaudessa. Lineaarisisessa mallissa leikkauksen määrä kasvaa lineaarisesti tulojen kasvaessa eikä siinä ole portaittaisia hypähdyksiä.

Tarveharkintaa voitaisiin oikeudenmukaistaa muuttamalla nykyinen portaittainen leikkuri prosenttiperusteiseksi, lineaarisesti leikkaantuvaksi. Prosenttileikkuri on käytössä useassa muussa etuudessa. Myös uuteen asumistukeen kaavoillaan lineaarista tulovähennyssuysmallia.

6.1.2 Pienten opintorahojen korottaminen

Pienimmät opintorahan perusmäärät voitaisiin nostaa 100 euroon kuukaudessa eli yhdestä lapsesta maksettavan lapsilisän tasolle. Opintorahaa voitaisiin sen lisäksi korottaa vanhempien pienten tulojen perusteella nykyisen mallin mukaisesti. Toisen asteen ja korkea-asteen tuen perusteettoman eron poistamiseksi tulisi myös vähävaraiskorotuksia korottaa. Tällöin vanhempiensa luona asuvien opintorahan perusmäärä voisi olla sama kaikilla opiskelijoilla iästä riippumatta.

Itsenäisesti asuvan 17-vuotiaan toisen asteen opiskelijan tuki on niukka. Jos sen tasoa voitaisiin korottaa, paranisi tuen riittävyys ja koulutukseen kannustavuus. Se olisi tarpeellista erityisesti niiden opiskelijoiden toimeentulon kannalta, jotka joutuvat muuttamaan opintojen vuoksi jo alaikäisinä pois kotipaikkakunnaltaan. Tuen enimmäismäärä olisi sama kuin itsenäisesti asuvilla täysi-ikäisillä, mutta vanhempien tulot otettaisiin edelleen huomioon. Täysi-ikäisten osalta on tarkoitus luopua vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta.

Samassa yhteydessä olisi johdonmukaista korottaa myös niiden korkeakouluopiskelijoiden opintorahan perusmäärää, jotka asuvat vanhempiensa luona ja ovat 17–19-vuotiaita. Myös 17-vuotiaiden itsenäisesti asuvien korkeakouluopiskelijoiden opintorahan perusmääriä on tarpeen tarkistaa johdonmukaisuuden vuoksi, mutta tästä ei aiheudu juurikaan lisäkustannuksia, koska korkeakouluissa opiskelee vuosittain vain vähän 17-vuotiaita.

Uuden mallin mukaiset opintorahat

	Toinen aste	Korkea-aste
Itsenäisesti asuva, täysi-ikäinen	246*	298*
17 v. itsenäisesti asuva	123 + 123 (246)	149 + 149 (298)
Vanhempansa luona asuva	100 + 115 (215)	122 + 145 (267)

*nämä eivät muuttuisi

Nykyiset opintorahat

	Toinen aste	Korkea-aste
Itsenäisesti asuva, täysi-ikäinen	246	298
17 v. itsenäisesti asuva	100 + 100 (200)	145 + 145 (290)
Vanhempansa luona asuva 20 vuotta täyttänyt	80 + 100 (180)	122 + 145 (267)
Vanhempansa luona asuva 17–19-vuotias	38 + 58 (96)	55 + 75 (130)

Tämän mallin kustannusarvio on 38,2 milj. euroa. Keskimääräiset korotukset, korotuksen saavien opiskelijoiden määrät ja kustannukset jakaantuisivat seuraavasti:

	Korotus (euroa/kk)		Opiskelijat, joilla tuki nousisi		Kustannukset (milj. euroa)	
	Toinen aste	Korkea-aste	Toinen aste	Korkea-aste	Toinen aste	Korkea-aste
17 v. itsenäisesti asuvat	33,70		5 700		1,7	
Vanhempien luona						
17–19 v.	84,45	73,39	44 000	700	35,4	0,5
Vanhempien luona 20 v.	15,75		3 900		0,6	
Yhteensä			53 600	700	37,7	0,5

Jos pienten opintorahojen korotukset toteutettaisiin vasta sen jälkeen tai samassa yhteydessä, kun luovutaan vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta täysi-ikäisten osalta, olisi lisämäärärahan tarve lisäksi yhteensä 24 milj. euroa, josta uusien tuen piiriin tulevien opiskelijoiden osuus olisi 16 milj. euroa ja opintorahan keskimääräisten korotusten nousun osuus 8 milj. euroa.

Mallin mukaiseen opintotukeen voidaan edetä vaiheittain tekemällä pienimpiin opintorahoihin tasokorotuksia valtiontaloudellisten edellytysten puitteissa. Myös nykyiset opiskelijan ikään ja asumismuotoon perustuvat luokittelut voidaan edelleen säilyttää.

Jos korotus toteutetaan nykyiseen järjestelmään siten, että opintorahojen erot perustuisivat vain ateriaetuihin, olisi lisämäärärahan tarve 15 milj. euroa vuodessa. Jos lisäksi yksinkertaistettaisiin opiskelijoiden ikään ja asumismuotoon perustuvia luokituksia siten, että kaikilla vanhempiensa luona asuvilla olisi samat perusmäärät, aiheutuisi siitä lisäkustannuksia 26 milj. euroa. Näissä vaihtoehtoissa voitaisiin korottaa itsenäisesti asuvien 17-vuotiaiden opintorahan perusmääriä ja pienimpiä opintorahoja, mutta ne jäisivät edelleen alle 100 euron.

6.1.3 Opintolainaan liittyviä kysymyksiä

Alle 20-vuotiaan opiskelijan oikeus opintolainan valtiontakaukseen

Opintolainan valtiontakaus myönnetään pääsäännön mukaan vain opintorahaa saavalle opiskelijalle. Lisäksi lainatakaus voidaan tietyissä tilanteissa myöntää itsenäisesti asuvalle muussa oppilaitoksessa kuin lukiossa opiskelevalle opiskelijalle, vaikka opiskelija

ei olisikaan oikeutettu opintorahaan. Nämä poikkeussäännöt koskevat alle 17-vuotiaasta eli lapsilisään oikeutettua opiskelijaa, joka vanhempien tulojen perusteella olisi muutoin oikeutettu opintorahaan sekä 18–19-vuotiaasta opiskelijaa, jonka opintoraha on evätty vanhempien tulojen perusteella. Poikkeussäännöt eivät koske lukiolaisia eivätkä vanhemman luona asuvia opiskelijoita, joten nämä opiskelijat voivat saada lainatakauksen vain silloin, kun he ovat oikeutettuja opintorahaan.

Nykyisten poikkeussääntöjen mukaan itsenäisesti asuvat 18–19-vuotiaat lukiolaiset ovat eriarvoisessa asemassa kuin itsenäisesti asuvat ammatillisten oppilaitosten opiskelijat, jotka voivat saada lainatakauksen vanhempien tulojen sitä estämättä. Lisäksi poikkeussäännöt eivät missään tilanteessa koske vanhemman luona asuvia opiskelijoita.

Vaihtoehdot

A) Nykyiset poikkeussäännöt säilytetään

Nuorten opiskelijoiden liiallisen velkaantumisen ehkäisemiseksi lainatakauksen myöntämistä koskevat poikkeussäännöt on haluttu rajata koskemaan vain niitä opiskelijaryhmiä, joiden toimeentulon turvaamiseksi opintolainan käyttäminen on katsottu erityisen perustelluksi. Lainatakaus-oikeuden laajentamista voidaan kritisoida, koska opintolaina ei aina ole toimiva toimeentuloturvaluoto nuorimmille toisen asteen opiskelijoille, vaan he ajautuvat usein ongelmiin lainan takaisinmaksun kanssa ja lainanhoito-ongelmista aiheutuu takausvastuunonoja myös valtiolle. Esimerkiksi vuonna 2008 niistä henkilöistä, joiden opintolaina maksettiin pankille takausvastuun perusteella, oli alle 25-vuotiaita toisen asteen opiskelijoita noin 40 %. Opintovelallisista näiden henkilöiden osuus on 9 %. Lukiokoulutuksen opintovelallisista (1 446) maksettiin 110 (7,6 %) velallisen opintolainat. Ammatillisen koulutuksen opintovelallisista (29 156) maksettiin 3 587 velallisen (12 %) lainat. (Kelan opintoetuustilasto 2008/2009).

Nykyinen varsin hyvä lukioverkko takaa sen, että lukio-opintojen aikana opiskelijan on mahdollista asua vanhempiensa luona. Lukiolaiset voivatkin saada lainatakauksen vain silloin, kun he ovat oikeutettuja opintorahaan. Ammatillisessa koulutuksessa lainatakaus on käytettävissä myös sillä perusteella, että opiskelija asuu muualla kuin vanhempiensa luona, vaikka hän ei saisikaan opintorahaa. Ammatillisessa koulutuksessa opintojen harjoittaminen edellyttääkin useammin poismuuttoa kotipaikkakunnalta. Nykyiset ikärajoihin ja oppilaitosasteeseen perustuvat rajoitukset saattavat kuitenkin olla ongelmallisia opiskelijoiden yhdenvertaisuuden kannalta.

B) Lainatakaus-oikeutta laajennetaan

1 Itsenäisesti asuvat täysi-ikäiset lukiolaiset

Lainatakaus-oikeutta voitaisiin laajentaa siten, että myös itsenäisesti asuvat lukiolaiset voisivat saada samoin perustein lainatakauksen kuin ammatillisen koulutuksen opiskelijat. Tällainen lainatakaus-oikeuden laajennus voi olla perusteltu, jos tulevaisuudessa lukioverkko harvenee siten, että merkittävä osa lukiolaisista joutuu muuttamaan opintojen vuoksi pois kotipaikkakunnaltaan. Opintolainan valtiontakaus voitaisiin tällöin myöntää aina täysi-ikäiselle itsenäisesti asuvalle opiskelijalle, vaikkei hän vanhempien tulojen perusteella olisi oikeutettu opintorahaan.

Joulukuussa 2008 opintorahaa sai noin 21 000 lukiolaista, joista noin 3 100 eli 15 prosenttia oli 18 vuotta täyttäneitä muualla kuin vanhemman luona asuvia. Jos kaikista noin 110 000 lukiokoulutuksen opiskelijasta 15 prosenttia olisi 18 vuotta täyttäneitä itsenäisesti asuvia, lainatakaus oikeuden laajentaminen koskemaan kaikkia 18–19-vuotiaita itsenäisesti asuvia lukiolaisia toisi lainatakauksen piiriin arviolta noin 13 000 uutta lukiolaista. Jos näistä opiskelijoista 5 prosenttia nostaisi opintolainaa, merkitsisi se vuosittain noin 600 uutta opintovelallista.

2 Alle 18-vuotiaat lukiolaiset

Vuonna 2008 vain alle 1 % opintotukea lukuvuonna 2008–2009 saaneista 17-vuotiaista lukiolaisista oli nostonut opintolainaa. Opintolainan käyttö alle 18-vuotiaiden lukiolaisten keskuudessa on siis hyvin vähäistä, joten lainatakaus oikeuden laajentaminen ei näyttäisi olevan toimeentulon kannalta tarpeen. Laajennuksesta voisi sen sijaan aiheutua negatiivisia vaikutuksia, sillä erityisesti nuorimmat opiskelijat eivät aina ymmärrä opintolainan nostamiseen liittyviä velvoitteita. Lainatakauksen saantimahdollisuus voitaisiin ottaa huomioon myös opiskelijan tai hänen perheensä toimeentulotuen tarvetta määriteltäessä.

3 Kaikki vanhemman luona asuvat

Lainatakauksen myöntämisen poikkeussäännöt koskevat vain itsenäisesti asuvia opiskelijoita, joten vanhemman luona asuva alle 20-vuotias opiskelija on oikeutettu opintolainan valtiontakaukseen vain silloin, jos hän vanhempien tulojen perusteella saa myös opintorahaa. Lainatakaus oikeutta voitaisiin laajentaa myös siten, että lainatakaus myönnettäisiin kaikille 18–19-vuotiaille opiskelijoille, jotka vanhempien tulojen vuoksi eivät ole oikeutettuja opintorahaan eli vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa ei siis käytettäisi myönnettäessä lainatakausta täysi-ikäiselle opiskelijalle. Muutos parantaisi vanhemman luona asuvan opiskelijan toimeentuloa, mutta saattaisi lisätä lainan takaisinmaksuun liittyviä ongelmia ja valtion takausvastuun menoa.

Edellä yhdenvertaisuutta käsittelevässä jaksossa on arvioitu, että vanhemman luona asuminen sinänsä on hyväksyttävä opintotuen määrän erotteluperuste, jos samalla huomioidaan opiskelijan tosiasialliset mahdollisuudet saada taloudellista tukea vanhemmiltaan. Nykyisin vanhemman luona asuva opiskelija onkin oikeutettu lainatakaukseen, jos hän on vanhempien tulojen perusteella oikeutettu myös opintorahaan eli on taloudellisen tuen tarpeessa. Lisäksi tulee ottaa huomioon se, että lainatakaus oikeuden laajentaminen voisi vaikuttaa henkilön tai hänen perheensä toimeentulotukeen.

C) Lainatakaus oikeuden poistaminen alaikäisiltä

Jos 17-vuotiaiden opintorahaa korotetaan ja vanhempien tulojen perusteella tehtävää tarveharkintaa lievennetään, olisi syytä arvioida, voidaanko pidemmällä aikavälillä luopua opintolainan valtiontakauksen myöntämisestä alaikäisille opiskelijoille. Muutos vähentäisi asteittain valtion takausvastuun menoa.

D) Lainatakauksen määrän korottaminen alaikäisillä

Täysi-ikäisten toisen asteen opintolainan valtiontakaus korotettiin 220 eurosta 300 euroon 1.8.2008 lukien opintorahojen tasokorotusten yhteydessä. Alle 18-vuotiaiden

opintolainan valtiontakausta ei ole korotettu lainkaan vuoden 1994 jälkeen. Näillä perusteilla opintolainan valtiontakausta voitaisiin korottaa esimerkiksi 240 euroon kuukaudessa. Valtiontakauksen korotus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi pienten opintorahojen korotusten yhteydessä. Osa valtion takaajana maksamista lainoista johtuu siitä, että opiskelija laiminlyö korkojen maksamisen opiskeluaikana. Taustalla on useimmiten pienituloisuus. Opintorahan osuuden korotus ehkäisisi todennäköisesti osaltaan lainan hoitamiseen liittyviä laiminlyöntejä. Pelkän lainaosuuden korottaminen saattaisi puolestaan lisätä takausvastuunmenoja.

Lainatakauksen myöntäminen automaattisesti opintorahan yhteydessä

Opintotuen rakenteellisen kehittämisen johtoryhmä ehdotti 8.12.2009 luovuttamassaan muistiossa, että opintolainan valtiontakausta tulisi jatkossa myöntää kaikille siihen oikeutetuille ilman erillistä hakemusta opiskelijan hakiessa opintorahaa. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa opintolainan käyttökelpoisuutta opintotuen osana. Ehdotuksessa ei otettu nimenomaisesti kantaa siihen, koskisiko lainatakauksen automaattisempi myöntäminen kaikkia opintorahaa saavia opiskelijoita vai ainoastaan korkeakouluopiskelijoita.

Korkeakouluopiskelijat ovat täysi-ikäisiä opiskelijoita ja myös mahdollisuus opintolainavähennykseen puoltaa lainatakauksen automaattista myöntämistä. Toisen asteen opiskelijat puolestaan ovat keskimäärin korkeakouluopiskelijoita nuorempia ja opintoja aloittaessaan yleensä alaikäisiä. Lisäksi takauksen myöntämistä koskevien poikkeussääntöjen vuoksi lainatakaus opintorahan yhteydessä voitaisiin myöntää vain osalle opiskelijoista ja useiden toisen asteen opiskelijoiden tulisi joka tapauksessa hakea lainatakausta erikseen.

Ehdotettu lainatakauksen automaattinen myöntäminen voitaisiin rajata koskemaan vain korkeakouluopiskelijoita. Toisen asteen opiskelijoiden tulisi edelleen nykyisen menettelyn mukaisesti hakea lainatakausta erikseen. Hakumenettelyn säilyttämisellä ehkäistäisiin osaltaan myös lainan takaisinmaksusta aiheutuvia ongelmia, sillä lainatakauksen automaattinen myöntäminen saattaisi houkutella erityisesti nuoria opiskelijoita ottamaan opintolainaa ilman asian edellyttämää harkintaa.

6.2 Opintotukiaikaa koskevat kehittämistarpeet

Tutkintokohtainen enimmäistukiaika

Opintotukilaissa ei ole määritelty tarkkaa enimmäistukiaikaa toisen asteen opinnoille. Opintotukea myönnetään lähtökohtaisesti aina, jos opiskelija harjoittaa päätoimisia opintoja. Opintotukioikeuden kannalta on ratkaistava, tulisiko opintotukea aina myöntää, jos opintojen suoritusaikaa pidennetään ja opinnot ovat edelleen päätoimisia. Opintotukea ei ole tarkoituksenmukaista evätä, jos opiskelijan tarkoituksena on suorittaa opintonsa loppuun. Toisaalta opintotukea ei tulisi myöntää miten pitkään tahansa, vaikka oppilaitos olisikin pidentänyt suoritusaikaa, jos opiskelijan tosiasiallisena tarkoituksena ei olisikaan opiskella.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta ja siinä suoritettavista tutkinnoista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa asetuksessa (811/1998). Tutkintojen laajuudesta ja keskeisistä sisällöistä säädetään tutkintojen rakenteesta ja yhteisistä opinnoista ammatillisessa peruskoulutuksessa annetussa valtioneuvoston päätöksessä (213/1999). Mainitun päätöksen mukaan ammatillinen perustutkinto on laajuudeltaan 120 opintoviikkoa. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 31 §:n mukaan opiskelijoiden tulee suorittaa opintonsa enintään yhtä vuotta opintojen

laajuudeksi määriteltyä aikaa pitemmässä ajassa, jollei opiskelijalle perustellusta syystä myönnetä suoritusajkaan pidennystä. Ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan ammatilliseen perustutkintoon johtavat opinnot on järjestettävä siten, että opinnot voidaan päätoimisesti opiskellen suorittaa niiden laajuutta vastaavassa ajassa.

Toisen asteen opinnoissa opintotuen enimmäisajan määrittely voitaisiin toteuttaa säätämällä joko tutkintokohtainen tukikuukausien enimmäismäärä kuten korkeakouluopinnoissa taikka opintojen kestoon perustuva enimmäisvuosimäärä, jolta opintotukea voitaisiin myöntää. Tukikuukausien lukumäärään perustuva malli olisi kuitenkin ongelmallinen toisen asteen nuorimpien opiskelijoiden kohdalla, koska heidän opintotukioikeutensa alkaa ikärajoista ja vanhempien tulojen vaikutuksesta riippuen opintojen eri vaiheessa. Tukikuukausien lukumäärään perustuva malli ei näin ollen olisi nuorten opiskelijoiden kohdalla käyttökelpoinen vaihtoehto rajaamaan käytettävissä olevaa opintotukiaikaa.

Opintojen kestoon perustuva tukiaikamalli soveltuisikin paremmin toisen asteen opintojen enimmäistukiajan määrittelyyn. Opintojen laajuuteen perustuva suoritus aika on ammatillista perustutkintoa ja lukion oppimäärää suorittavalla pääsääntöisesti kolme vuotta. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan ammatillista perustutkintoa suorittavan opiskelijan tulee suorittaa opintonsa enintään yhtä vuotta opintojen laajuudeksi määriteltyä aikaa pitemmässä ajassa, jollei opiskelijalle perustellusta syystä myönnetä suoritusajkaan pidennystä. Lukiolain mukaan lukion oppimäärä tulee suorittaa enintään neljässä vuodessa, ellei oppilaitos perustellusta syystä myönnä opiskelijalle suoritusajkaan pidennystä.

Opintotuen myöntämisessä opintojen normatiiviseksi suoritusajaksi katsottaisiin se kyseistä koulutusta koskevassa lainsäädännössä määritelty suoritus aika, jossa opiskelijan tulee suorittaa opintonsa, ellei oppilaitos pidennä suoritusajkaa. Normatiivinen suoritus aika olisi tällöin esimerkiksi ammatillisessa peruskoulutuksessa ja lukiokoulutuksessa enintään neljä vuotta. Jos normatiivista suoritusajkaa ei ole määritelty lainsäädännössä (esimerkiksi ammatillinen aikuiskoulutus ja kansanopistoissa suoritettavat opinnot), katsottaisiin normatiiviseksi suoritusajaksi oppilaitoksen määrittelemä päätoimisten opintojen normaali kesto.

Oppilaitos voi pidentää opiskelijan suoritusajkaa opintojen normatiivisen suoritusajan päätyttyä. Tälle pidennetylle suoritusajalle voitaisiin myöntää opintotukea tietty tukikuukausimäärä, esimerkiksi 9 kuukautta, jos opinnot ovat päätoimisia. Opintotukea myönnettäisiin tällöin lukion oppimäärän tai ammatillisen perustutkinnon suorittamiseen pääsääntöisesti enintään viidelle lukuvuodelle (4 lukuvuotta + 9 kk). Muussa toisen asteen koulutuksessa tuki myönnettäisiin edellä mainitun oppilaitoksen määrittelemän opintojen normaalin keston jälkeen enintään yhdeksälle kuukaudelle.

Tutkintokohtaisen enimmäistukiajan rajaaminen selkeyttäisi opintotukioikeuden määrittelyä sekä opiskelijan että opintotuen toimeenpanon kannalta. Kun opintotukioikeus kyseisten opintojen osalta päättyy, opiskelija voisi hakea toimeentulonsa turvaamiseen esimerkiksi yleistä asumistukea ja mahdollisesti toimeentulotukea. Tutkintokohtainen enimmäistukiajan rajaaminen ei kuitenkaan estäisi tai rajoittaisi opintotuen myöntämistä opiskelijan aloittaessa uudet toisen asteen opinnot.

Tutkintokohtaisen enimmäistukiajan rajaaminen vaikuttaisi vuosittain arviolta noin 1 000 opiskelijan oikeuteen saada opintotukea. Jos arvioidaan, että nämä opiskelijan käyttäisivät rajauksen johdosta keskimäärin 5 kuukautta vähemmän opintotukea, syntyisi kustannussäästöä 1,1 milj. euroa vuodessa.

Lukuvuoden tukikuukausien lukumäärä

Lukuvuoden tukikuukausien lukumäärää koskevat laskentasäännöt ovat vaikeaselkoisia. Pääsäännön mukaan ammatillisten opintojen tukiaika määräytyy opintojen keston mukaan siten, että opintotukea myönnetään täysien *opiskelukuu*kausien perusteella opintojen alkamispäivästä lukien. Ammatillisessa peruskoulutuksessa tukiajan laskentasääntö kuitenkin osittain poikkeaa tästä pääsäännöstä. Lukiokoulutuksessa puolestaan myönnetään opintotukea enintään yhdeksäksi kuukaudeksi lukuvuodessa. Tukiajan laskentasääntöjen tulkinnassa on esiintynyt epäselvyyksiä opiskelukauden määritelmän ja lukio-koulutuksen tukikuukausien osalta.

Tukikuukausien lukumäärän laskentasääntöä voitaisiin yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa siten, että *kalenterikuukausi* oikeuttaisi opintotukeen, jos siinä on vähintään 18 opiskeluaikaan kuuluvaa päivää. Tukiajan laskentasäännön muuttaminen saattaisi joko lisätä tai vähentää koulutukseen myönnettävien lukuvuoden tukikuukausien lukumäärää verrattuna nykytilanteeseen, mutta useissa tilanteissa laskentasäännön muuttamisella ei olisi vaikutusta tukikuukausien lukumäärään. Laskentasäännön muuttaminen johtaisi hieman useammin tukiajan lyhentymiseen kuin pidentymiseen, joten muutoksesta aiheutuva kustannussäästö olisi arviolta 2,2 milj. euroa vuodessa. Tukiajan lyhentymisen ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa merkitsisi opiskelijan taloudellisen tilanteen kannalta negatiivista muutosta, koska opintotukikuukausien lukumäärä vaikuttaa esimerkiksi opiskelijan vuositulo-rajaa sekä oikeuteen saada muita etuuksia, kuten asumistukea ja työttömyysturvaa.

Tukiajan laskentasäännön muuttaminen kalenterikuukausikohtaiseksi selkeyttäisi tukiajan määrittelyä, koska myös opintotuki myönnetään kalenterikuukausittain. Tällöin opiskelupäivien lukumäärän perusteella voitaisiin aina yksiselitteisesti määrittää, onko opiskelijalla kyseisen kalenterikuukauden ajalta oikeus opintotukeen vai ei. Laskentasäännön muuttaminen yksinkertaistaisi menettelyä myös opintotuen lakkautustilanteissa opiskelijan valmistuessa. Nykyisin toisen asteen opiskelijan oikeuteen saada opintotukea valmistumiskuukaudelta saattaa vaikuttaa opiskelupäivien lukumäärän lisäksi se, valmistuuko opiskelija opintolinjan säännönmukaisena päättymispäivänä vai myöhemmin.

Laskentasäännön muuttamisen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista luopua myös ammatillista peruskoulutusta koskevasta tukiajan poikkeussäännöstä ja puolen kuukauden tuesta. Puolelta kuukaudelta maksettava opintotuki on ongelmallinen, koska kyseinen kuukausi katsotaan opintotuen tulovalvonnassa tukikuukaudeksi ja puolen kuukauden opintotuki saattaa estää muiden etuuksien kuten yleisen asumistuen saamisen koko kuukaudelta. Puolen kuukauden tuen poistamisen myötä nykyään 9,5 kuukautta opintotukea saavat opiskelijat saisivat jatkossa tukea 9 tai 10 kuukaudelta lukuvuodessa. Muutoksesta aiheutuva kustannuslisäys olisi arviolta 1,1 milj. euroa vuodessa.

Lukio-opinnoissa opintotukea myönnetään nykyisin syyskuusta toukokuuhun, vaikka lukio-opinnot saattavat alkaa syyslukukaudella jo elokuun alkupuolella. Lukiokoulutuksen opintotukiaikaa tulisikin pidentää koulutuksen tosiasiallista kestoja vastaavasti 10 kuukauden lukuvuodessa, jos lukio-opinnot alkavat siten, että jo elokuussa on 18 opiskeluaikaan kuuluvaa päivää. Lukiokoulutuksen tukiaika ei siis kaavamaisesti olisi aina 10 kuukautta lukuvuodessa, vaan tukikuukausien lukumäärä määräytyisi kalenterikuukauden opiskelupäivien perusteella, kuten ammatillisissakin opinnoissa. Arvion mukaan noin 10 000 lukio-opiskelijaa olisi muutoksen jälkeen oikeutettuja opintotukeen myös elokuulta, jolloin muutoksesta aiheutuisi kustannuksia noin 1,3 milj. euroa vuodessa.

Lukuvuoden opintojen alkamis- ja päättymispäivä vaihtelee vuosittain ja kuntakohtaisesti, mikä vaikuttaa myös lukuvuoden tukikuukausien lukumäärään. Syksyllä 2010 luku-

vuosi alkaa peruskouluissa, lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa 10.8.–17.8. välisenä aikana. Ammatillisissa opinnoissa lukuvuoden tukikuukausien lukumäärä saattaa jo nykyisin vaihdella lukuvuosittain, ja opintotukilaissa onkin tuen tarkistamista koskeva säännös (OTL 25 §), jonka mukaan opintotuki voidaan tarkistaa oppilaitoksen ilmoittaman lukuvuoden keston muutoksen perusteella ilman hakemusta. Ehdotettujen muutosten jälkeen myös lukiokoulutuksen opiskelijat saisivat lukuvuoden alkamisajankohdasta riippuen opintotukea 9 tai 10 kuukaudelta lukuvuodessa.

Opintotuen tarkistaminen

Opintotukilain mukaan opintotuen määrään tai opintotukioikeuteen vaikuttavan olosuhdemuutoksen johdosta opintotuki tarkistetaan sen kuukauden alusta lukien, kun uusi olosuhde kestää ensimmäisen kerran vähintään 18 päivää, eli säännös vastaa edellä esitettyä kalenterikuukausikohtaista tukiajan laskentasääntöä.

Myös määräaikaista olosuhdemuutosta koskevan tarkistussäännön mukaan tuki tarkistetaan niiltä kuukausilta, joina muuttunut olosuhde kestää vähintään 18 päivää. Lisäksi jos muuttunut olosuhde ei kestä alkamis- tai päättymiskuukautena 18:aa päivää, mutta sen kesto näiden kuukausien aikana on yhteensä vähintään 18 päivää, tuki tarkistetaan näiden kuukausien perusteella yhdeltä kuukaudelta. Tältä osin voimassa oleva tarkistussäännös siis poikkeaa kalenterikuukausikohtaisesta laskentasäännöstä. Jos tukiajan laskentasääntö muutetaan kalenterikuukausikohtaiseksi, myös määräaikaista olosuhdemuutosta koskeva tarkistussäännös tulisi muuttaa vastaavasti. Tällöin tuki tarkistettaisiin aina vain niiltä kuukausilta, joiden aikana muuttunut olosuhde kestää vähintään 18 päivää. Tarkistussäännön muutoksella ei olisi kustannusvaikutuksia, koska opintotuen määrä saattaa tarkistuksen johdosta joko alentua tai korottua.

Opintojen edistymisen seuranta

Opintotukilain mukaiset opintojen edistymisen seurannan säännökset on laadittu ensisijaisesti korkeakouluopintojen edistymisen seurannan menettelyitä vastaavaksi, mutta niitä sovelletaan myös toisen asteen opintojen edistymisen seurannassa. Seurannan pääperiaatteet ovatkin toimivia myös toisen asteen opinnoissa. Jos opinnoissa edistyminen on riittämätöntä eikä opiskelija esitä hyväksyttävää syytä, opintotuki lakkautetaan. Opintotuen maksamista voidaan jatkaa myös määräaikaaisesti, jos opinnoissa edistymisen katsotaan edellyttävän erityistä seuranta.

Erona korkeakouluopintojen edistymisen seurantaan on kuitenkin, että opintojen edistymisen seuranta toisen asteen opinnoissa ei ole systemaattista. Oppilaitoksen tehtävänä on seurata opiskelijan opintojen edistymistä ja ilmoittaa Kelalle, jos opintojen edistyminen on ollut niin puutteellista, että opintotuen lakkauttaminen saattaisi olla aiheellista. Toisen asteen opintojen edistymisen seurannan osalta lainsäädännössä ei ole selkeitä säännöksiä siitä, milloin opinnoissa edistyminen on niin puutteellista, että oppilaitoksen tulisi ilmoittaa asiasta Kelalle, joten ilmoitus tehdään tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Toisen asteen opintojen kohdalla ei myöskään aina ole yksiselitteistä, onko kyseessä opintojen puutteellinen edistyminen vai opintojen keskeyttäminen. Tällä rajanvedolla on merkitystä määriteltäessä opintotuen lakkauttamisen ajankohtaa. Jos opiskelija on esimerkiksi ollut pitkään poissa opetuksesta ilman hyväksyttävää syytä, hänen voidaan katsoa keskeyttäneen opintonsa, jolloin opintotuki tulisi lakkauttaa opintojen keskeyttämisajankohdasta lukien. Opintojen puutteellisen edistymisen perusteella opintotukea puolestaan ei yleensä lakkauteta takautuvasti ja peritä takaisin.

Toisen asteen opinnoissa voitaisiinkin korkeakouluopintojen tavoin määritellä opinto- viikko- ja kurssimääriin perustuvat rajat, jolloin opintojen edistyminen katsottaisiin riittäväksi. Toisen asteen opinnot ovat kuitenkin keskenään hyvin erilaisia, joten yhtenäisten opintosuoritusrajojen määrittäminen saattaisi olla ongelmallista. Opintosuoritusrajat voisivat kuitenkin perustua esimerkiksi opintotukilaissa määriteltyihin opintojen päätoimisuuden kriteereihin.

Ehdotettujen muutosten vaikutukset koulumatkatukeen

Koulumatkatuen myöntämisen edellytyksenä on opintojen opintotukilain mukainen päätoimisuus, mutta koulumatkatukioikeutta ei ole muutoin sidottu opintotukiaikaan. Näin ollen tutkintokohtaisen enimmäistukiajan rajaaminen ei koskisi koulumatkatukea, vaan opiskelija voisi olla oikeutettu koulumatkatukeen, vaikka hän ei enää saisikaan opintotukea opintojen pitkittymisen vuoksi.

Koulumatkatuki myönnetään täysien opiskelukuukausien mukaan enintään yhdeksäksi kuukaudeksi lukuvuodessa opintojen alkamispäivästä. Opiskelukuukausi oikeuttaa koulumatkatukeen, jos siinä on lukuvuoden opiskelu-aikaan sisältyviä päiviä yhdenjaksoisesti vähintään 18. Koulumatkatuen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että opiskelijalla on vähintään seitsemän koulumatkatukeen oikeuttavaa yhdensuuntaista matkaa viikossa yhdenjaksoisen vähintään 18 päivän ajan.

Koulumatkatukilain lukuvuoden tukiaikaa koskeva säännös vastaa pääosin voimassa olevaa opintotukilain tukiajan laskentasääntöä. Jos opintotukilaissa siirrytään edellä ehdotetulla tavalla tukikuukausikohtaiseen tukiajan laskentasääntöön, tulisi vastaavan muutoksen tarkoituksenmukaisuutta tarkastella myös koulumatkatuen osalta. Sekä opintotuki että koulumatkatuki ovat kuukausiperusteisia etuuksia ja osa opiskelijoista saa näitä molempia etuuksia, joten yhtenäisen laskentasäännön käyttäminen olisi sikäli perusteltua. Laskentasäännön muuttaminen merkitsisi myös koulumatkatuessa sitä, että opiskelijan lukuvuosittainen tukiaika saattaisi joko lyhentyä tai pidentyä ja muutos johtaisi hieman useammassa tilanteessa tukiajan lyhentymiseen.

Koulumatkatukilain 14 §:n viittaussäännöksen mukaan koulumatkatuen myöntämisessä noudatetaan soveltuvin osin, mitä opintotukilaissa säädetään opintotuen tarkistamisesta ja keskeyttämisestä. Jos opintotuen tarkistamissääntö muutetaan kalenterikuukausikohtaiseksi, vaikuttaisi tämä muutos myös koulumatkatuen tarkistamiseen, ellei viittaussäännöstä tältä osin muuteta.

7 Koulumatkatuen kehittämistarpeet

Vuonna 2008 työskennelleen koulumatkatuen kokonaisarvioinnin suorittaneen työryhmän tehtävänä oli arvioida nykyisen koulumatkatukijärjestelmän toimivuutta muuttuvassa koulutus- ja liikennepoliittisessa toimintaympäristössä ja tehdä tarvittavat esitykset järjestelmän kehittämiseksi. Työryhmä teki yhteensä seitsemän kehittämis ehdotusta, joiden tarkoituksena on parantaa tuen kattavuutta, selkeyttää tuen myöntämisperusteita ja ottaa paremmin huomioon erityiset liikenneolosuhteet. Työryhmä havaitsi toimintaympäristössä seuraavia muutoksia:

Koulumatkatuen merkitys koulutuksen saavutettavuuden kannalta on olennainen, koska lukio- ja ammatillisen koulutuksen verkon harveneminen aiheuttaa koulumatkojen pitenemistä, kasvavia matkustuskustannuksia ja lisää toimivan joukkoliikenteen tarvetta. Koulutuksen tarjonta keskittyy nykyistä enemmän, mutta silti alueelliset erot koulutuksen saavutettavuudessa voivat olla suuria. Haasteena on myös ammatillisen koulutuksen järjestämistapojen monipuolistuminen, joka tulisi ottaa huomioon myös koulumatkatuen saantiehdoissa. Ikäluokkien pienenemisen myötä koulumatkatuen saajien määrää vähenee vuoteen 2015 mennessä noin 2 000:lla. Koulumatkatukimenot eivät todennäköisesti pienene, sillä samanaikaisesti kustannustaso nousee ja tuettavat matkat pitenevät.

Työryhmä ehdotti seuraavia toimenpiteitä (Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatukijärjestelmän kokonaisarviointi, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 10/2008):

- 1 Näyttötutkintona suoritettavan ammatilliseen perustutkintoon valmistavan sekä pelastusalan ammatilliseen tutkintoon ja vankeinhoitoalan ammatilliseen tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijat otetaan koulumatkatuen piiriin.
- 2 Koulumatkatukea myönnetään lukuvuosittain koulutuksen keston ajalle ja yhdeksän kuukauden kaavamaisesta rajasta luovutaan.
- 3 Koulumatkatukea laskettaessa otetaan huomioon 100 kilometrin koulumatkan ylittävät kustannukset opiskelijan käyttäessä joukkoliikennettä ja koulutuksen järjestäjän järjestämää kuljetusta.
- 4 Oman matkustustavan mukaan myönnettävän tuen myöntämisperusteita väljennetään.
- 5 Koulumatkatuen takaisinperintää kohtuullistetaan eräissä tilanteissa.
- 6 Määritellään koulumatkatuen lipputuotteelle ensimmäinen ja viimeinen ostopäivä.

Koulumatkatuen piiriin tulisi ottaa näyttötutkintona suoritettava ammatilliseen perustutkintoon valmistava koulutus sekä pelastusalan ammatilliseen tutkintoon ja vankeinhoitoalan ammatilliseen tutkintoon johtava koulutus. Lähtökohtana on, että päätoimisesti opiskelevia tuen tarpeessa olevia ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoita kohdeltaisiin yhdenvertaisesti riippumatta koulutuksen järjestämistavasta. Koulumatkatuen piiriin tulisi noin 1 500 uutta näyttötutkintona suoritettavan ammatillisen perustutkinnon valmistavan koulutuksen opiskelijaa, josta aiheutuisi vuositasolla kustannuksia enintään 1 110 milj. euroa. Vuonna 2011 menolisäys olisi syyslukukauden osalta enintään 555 000 euroa.

Arviolta 20 opiskelijaa 250 pelastusopiston opiskelijasta voisi täyttää koulumatkatuen saantiedellytykset: Tästä aiheutuva lisämäärärahan tarve olisi vuonna 2011 enintään 15 000 euroa ja vuonna 2012 27 000 euroa. Arviolta 15 vankeinhoidon perustutkintoa opiskelevaa opiskelijaa voisi täyttää koulumatkatuen saantiedellytykset, josta aiheutuisi kustannuksia vuonna 2011 enintään 11 000 euroa ja 20 000 euroa vuonna 2012.

Nykyisin tukea voidaan maksaa enintään yhdeksälle kuukaudelle lukuvuodessa, joka johtaa siihen, että opiskelija saattaa joutua kustantamaan osan matkakustannuksistaan itse, jos opiskelee lukuvuoden aikana useampana kuin yhdeksänä kuukautena. Koulutuksen saavutettavuuden kannalta olisi perusteltua, että koulumatkatukea voitaisiin maksaa tarvittaessa ympäri vuoden, kuten opintotukeakin maksetaan. Koulumatkatukea tulisi maksaa koulutuksen keston mukaan eli enintään 12 kuukaudelle lukuvuodessa. Vuosittain olisi arviolta 6 000 ammatillisen ja lukiokoulutuksen opiskelijaa, jotka voisivat saada koulumatkatukea 1–3 kuukautta (keskimäärin 1,5 kk) lukuvuodessa enemmän kuin nykyisin. Muutoksen kustannusvaikutus olisi vuositasolla enintään 1 342 000 euroa. Vuonna 2011 menolisäys olisi syyslukukauden osalta 488 000 euroa, joka aiheutuisi 3 300 uudesta koulumatkatuen saajasta elokuun aikana.

Maksettaessa koulumatkatukea joukkoliikenteen järjestäjälle tai koulutuksen järjestäjälle, voitaisiin jatkossa ottaa huomioon myös kustannukset, jotka aiheutuvat 100 kilometrin matkan ylittävältä osalta. Yhä nopeampien joukkoliikenteen matkustustapojen yleistyessä 100 kilometrin raja on perusteeton. Lisämäärärahan tarve olisi vuositasolla enintään 100 000 euroa, jolloin arviolta noin 100 opiskelijan kuukausittainen tuki nousisi. Vuonna 2011 lisämäärärahatarve voisi täten olla noin 55 000 euroa.

Koulumatkatuen maksamista oman matkustustavan mukaan joustavoitetaan. Kun opiskelijan koulumatka koostuu useista eri pituisista osuuksista ja useista matkustustavoista, tuen myöntäminen monimutkaistuu ja saattaa johtaa tilanteeseen, jossa vuoden aikana saatu tuki jää oman matkustustavan mukaan määräytyvää tukea pienemmäksi. Koulumatkatuki tulisi myöntää opiskelijalle hakemuksesta oman matkustustavan mukaan, jos opiskelijalla ei ole mahdollisuutta käyttää säännöllisesti joukkoliikennettä.

Koulumatkatuen takaisin perittävä summa tulisi olla enintään opiskelijan perusteettomasti saama rahallinen etu. Opiskelija maksaisi takaisin takaisinperintätilanteessa enintään muille kuin koulumatkatukeen oikeutetuille opiskelijoille myytävän kuukautta vastaavalle ajalle tarkoitetun lipputuotteen hinnan ja opiskelijan maksuosuuden erotuksen verran. Muutos saattaisi aiheuttaa vähäisiä kustannuksia. Lisäkustannus voisi olla noin 10 000 euroa vuodessa, eli vuonna 2011 noin 5 000 euroa.

Koulumatkatukilipun viimeinen ostopäivä tulisi määritellä nykyistä tarkemmin säädösten tasolla vastaamaan vakiintunutta käytäntöä. Koulumatkatuella alennettua matkalippua ei saa myydä tai ostaa, jos lukuvuoden opiskeluaikaa on jäljellä alle kaksi viikkoa.

Muita kehittämistarpeita

Työssäoppimisjaksolta saatavan ansiotulon huomioonottamisesta luopuminen

Koulumatkatukea ei myönnetä opiskelijalle, joka saa työssäoppimisen perusteella ansiotuloa vähintään 660 euroa kuukaudessa. Jos harjoitteluajan palkan ja oppilaitoksen maksaman apurahan tai vastaavan etuuden erillisestä tarveharkinnasta (erillinen tarveharkinta = estävät opintorahan myöntämisen) luovutaan opintotukea myönnettäessä, olisi johdonmukaista luopua siitä myös koulumatkatuessa. Vuosittain on ollut vain muutamia kymmeniä opiskelijoita, joilta on evätty koulumatkatuki työssäoppimisen perusteella saadun ansiotulon perusteella. Lisäksi on mahdollista, että on joitakin opiskelijoita, jotka ovat jättäneet koulumatkatuen hakematta työssäoppimisjakson palkan vuoksi, mutta valtaosa suorittaa työharjoittelun palkatta. Voidaan olettaa, että vuosittain olisi enintään noin 500 opiskelijaa, joilta tuki tulisi evätyksi työssäoppimisen perustella saatavan palkan vuoksi. Nämä opiskelijat voisivat saada koulumatkatukea keskimäärin kolmelta kuukaudelta vuoden aikana, josta aiheutuva menolisäys olisi 220 000 euroa. Vuonna 2011 menolisäys olisi syyslukukauden osalta arviolta 100 000 euroa.

Lisämäärärahan tarve vuonna 2011 kaikista koulumatkatuen kehittämis ehdotuksista olisi 1,229 milj. euroa ja vuonna 2012 2,829 milj. euroa.

Koulumatkatukiehdotusten laskentaperusteet:

Keskimääräinen koulumatkatuki on vuonna 2011 arviolta 148 euroa kuukaudessa. Määrässä on otettu huomioon 1.8.2010 toteutuva bussilippujen hinnan nousu. Lukiolaisten keskimääräinen koulumatkatuki olisi arviolta 114 euroa kuukaudessa.

Koulumatkatukea myönnetään enintään yhdeksälle kuukaudelle lukuvuoden aikana.

Näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa olevien tukiaika olisi koulutuksen järjestämistavasta johtuen enintään sama kuin keskimääräinen tukijakso kaikilla koulumatkatuen saajilla (5 kk).

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuen kokonaisarviointi. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:10.

<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2008/Lukio- ja ammatill.koul. opiskelijoiden koulumatkatuki.html>

8 Opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittäminen

8.1 Opiskelijoiden asumisen tukijärjestelmät

Asumistuen tarkoituksena on korvata pienituloisille ruokakunnille asumismenoista aiheutuvia kustannuksia asuntopoliittisin perustein osana sosiaalipolitiikkaa. Tuen tarkoituksena on myös ollut parantaa pienituloisten perheiden asumistasoa sekä turvata perheen kokoa vastaavan kohtuullisen asumistason säilyttäminen tulojen alentuessa.

Opintotuen (mukaan lukien asumislisän) myöntämisen perusteet ovat pääosin koulutuspoliittisia. Opintotuen saamisen edellytyksenä on opintojen päätoimisuus, opintojen edistyminen ja taloudellisen tuen tarve. Lisäksi tuen saamiseen vaikuttavat keskeisesti opiskelijan ikä, opinnot ja opintojen kesto. Muita kuin varsinaisia koulutuspoliittisia tuen myöntämisessä huomioon otettavia tekijöitä ovat tulot, asumismuoto ja perhesuhteet.

Asumislisä on luonteeltaan yksilöllinen ja kaavamaisin perustein maksettava osa opintotukea. Asumistuki on puolestaan tarveharkinnan ja useiden normien perusteella myönnettävä tuki koko ruokakunnalle tai perheelle. Opiskelijat ovat tulojensa ja asumismenojensa suhteen asumistuen saajista poikkeava joukko. Opiskelijoiden tulot voivat vaihdella opintojen eri vaiheissa. Lisäksi opiskelijat muuttavat opintojensa aikana useasti. Asumistuki on rakennettu vakiintuneeseen asumistilanteeseen ja pienituloisuuteen, jolloin on keskeistä mm. tuen saamisedellytysten ennakoitavuus.

Opintotukilain 14 §:n mukaan opintotuen asumislisään on oikeutettu opiskelija, joka asuu vuokra- tai asumisoikeusasunnossa. Täysi-ikäisen opiskelijan opintotuen asumislisän suuruuteen vaikuttavat tuensaajan omat tulot ja alle 18-vuotiaalla toisen asteen oppilaitoksen opiskelijalla myös vanhempien tulot. Asumislisää maksetaan vain opiskelukuukausilta – tavallisimmin yhdeksältä kuukaudelta vuodessa. Asumislisä on 80 prosenttia hyväksyttävistä asumismenoista, kuitenkin enintään 201,60 euroa kuukaudessa.

Opiskelijalapsiperheet ja omistusasunnossa asuvat opiskelijat kuuluvat yleisen asumistuen piiriin. Opiskelija voi siirtyä myös opintojen aikana asumistuen piiriin, jos hänellä ei ole oikeutta saada opintotukea esimerkiksi opintotuen enimmäistukiajan päättymisen, opintojen riittämättömän edistymisen tai sairauspäivärahan saamisen vuoksi. Opiskelija siirtyy tällöin takaisin asumislisän piiriin, kun hänelle voidaan taas myöntää opintotukea.

Yleisen asumistuen suuruuteen vaikuttavat perheen yhteenlasketut tulot ja omaisuus, asumismenot, perheen koko sekä asunnon koko, ikä, varustetaso ja sijaintikunta. Asumistukea maksetaan ympärivuotisesti. Asumistuki on 80 prosenttia tulojen mukaan määrättyvän perusomavastuuosuuden ylittävistä hyväksyttävistä asumismenoista.

Opiskelijan omavastuuosuus asumismenoista määräytyy järjestelmissä erilaisin perustein. Opiskelukuukausina maksettavassa asumislisässä on kaavamainen 20 prosentin omavastuu eikä asumismenoina huomioida 252 euron ylittävää asumismenon osaa. Jos asunnossa asuu useita henkilöitä, kunkin opiskelijan asumismenot saadaan jakamalla koko asunnon asumismenot asukkaiden lukumäärällä. Asumistuessa ruokakunnalla on 20 prosentin omavastuu sekä tämän lisäksi erillinen asunnon sijainnin, ruokakunnan henkilöluvun ja ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden pysyvien kuukausitulojen määrään perustuva perusomavastuu, jos ruokakunnan tulot ylittävät vahvistetut tulorajat.

Järjestelmien keskeisiä eroja

Yksin vuokralla asuva

Huomioon otettavien asumismenojen yläraja on asumistuessa korkeampi kuin se on asumislisässä.

- Asumislisässä hyväksyttävien asumismenojen yläraja on 252 euroa kuukaudessa.
- Asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen yläraja on yhden hengen ruokakunnalla vuonna 2010 285,27–446,59 euroa kuukaudessa asunnon iästä ja sijainnista riippuen. Esimerkiksi Helsingissä se on 387,02–446,59 euroa/kk ja IV kuntaryhmässä (muut kunnat) 285,27–355,20 euroa/kk.

Asumislisää saavalla voi olla suuremmat tulot kuin asumistukea saavalla.

- Asumislisän saa täysimääräisenä 12 kuukauden ajalta vuositulojen ollessa enintään 7 920 euroa eli 660 euroa kuukaudessa.
- Tyypillisesti opiskelija nostaa opintotukea yhdeksän kuukauden aikana, jolloin hänen vuositulorajansa on 11 850 euroa, eli tuloja voi olla keskimäärin 987,50 euroa kuukaudessa ilman, että tuki alkaa pienentyä. Asumislisää ei saa lainkaan, kun vuositulot ylittävät 22 330 euroa (1 860,83 euroa/kk)
- Yhden henkilön ruokakunnassa asumistuki alkaa pienentyä, kun kuukausitulot ylittävät 555 euroa kuukaudessa, eli 6 660 euroa vuodessa.
- Tulojen nousun myötä nousee myös asumismenojen perusomavastuu. Esimerkiksi 987 euroa kuukaudessa ansaitsevan yksin vuokralla asuvan asumismenojen perusomavastuuosuus on ensimmäisessä kuntaryhmässä 195 euroa/kk ja neljännessä kuntaryhmässä 218 euroa kuukaudessa.
- Asumistukea ei saa lainkaan, kun kuukausitulot ylittävät 1 275–1 575 euroa/kk (kuntaryhmästä riippuen).
- Vuonna 2007 asumislisän saajien keskimääräiset tulot olivat 7 264 euroa, eli 605 euroa kuukaudessa.

Tilastotietoja vuosilta 2008 ja 2009

Vuonna 2008 keskimääräinen asumisliä oli 190 euroa kuukautta kohti ja keskimääräinen vuokra 304 euroa kuukaudessa. Tyypillinen asumislisän saaja asuu päävuokralaisena (63 %). Alivuokralaisia on vajaa 2 %. Opiskelija-asunnossa asuvien osuus on 27 %. Asumislisää saa rajoitetun määräisenä (maksullinen opisto, vanhemman omistama

tai vanhemmilta vuokrattu tai ulkomailla opiskeleva) 8 % tuen saajista. Vuonna 2009 asumislisämenot olivat 270 milj. euroa. Opintotuen asumislisää sai 2009 yhteensä 218 000 opiskelijaa. Lukuvuonna 2008/2009 saajamäärä oli 185 006. Lukujen ero johtuu siitä, että ensimmäisessä luvussa ovat mukana kyseisenä vuonna opintonsa päättäneet ja uudet opintojen aloittajat. (Kelan opintoetuustilasto 2008/2009)

Yksin vuokralla asuvan keskimääräinen asumistuki oli 2008 noin 200 euroa kuukautta kohti ja keskimääräinen vuokra 376 euroa kuukaudessa. Tyypillinen asumistuen saaja asuu päävuokralaisena (92 %). Asumisoikeusasunnossa tai osaomistusoikeusasunnossa asuvia on 1,3 %. Alivuokralaisia on vain 0,3 %. Omistusasunnossa asuvien osuus on 6 %. Asumistukimenot olivat vuonna 2009 yhteensä 482,1 milj. euroa, joista opiskelijaruokakuntien osuus oli noin 40 milj. euroa. Asumistuen piirissä oli vuonna 2009 yhteensä 161 842 ruokakuntaa, joista opiskelijaruokakuntia oli 14 589 (joulukuu 2009). (Kelan asumistukitilasto 2008)

8.2 Asumislisän tason riittävyys ja kehittämistarpeet

8.2.1 Asumislisän muutokset

Asumislisän vuokrattoa korotettiin viimeksi 1.11.2005 lukien 214,44 eurosta 252 euroon.

Puolison tulojen huomioonottamisesta luovuttiin 1.1.2009 lukien. Muutos korostaa opintotuen yksilöperusteisuutta. Yhdessä asuvat nuoret avoparit eivät yleensä avusta toisiaan taloudellisesti, joten heidän oli vaikea ymmärtää, että yhdessä vuokratusta asunnosta seurasi velvollisuus osallistua myös toisen asumiskustannuksiin. Lisäksi asumisolosuhteiden selvittely osoittautui hankalaksi ja avopuolisoa koskevista asumislisäratkaisuksista valittiin usein muutoksenhakuasteisiin.

Opintotuen asumislisän ja asumistuen yhteensovitusta pohdittiin viimeksi vuonna 1998 opetusministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmä ehdotti asumislisän tukiprosentin korottamista samaksi kuin asumistuen tukiprosentti. Lisäksi työryhmä ehdotti, että asumislisän piiriin siirtyisivät vuokralla asuvat lapsettomat avio- tai avoliitossa olevat opiskelijat, alivuokralaiset sekä muut osa-asunnoissa ja yhteisöruokakunnissa asuvat opiskelijat. Lisäksi asumislisän piiriin ehdotettiin siirtyvän alle 18-vuotiaat osa-asunnossa asuvat opiskelijat, jotka eivät kuuluneet kummankaan järjestelmän piiriin. Uudistus toteutettiin vuonna 2000 työryhmän ehdotusten mukaisesti sillä muutoksella, että puolison tulot otettiin huomioon asumislisässä.

8.2.2 Vuokraton tarkistaminen

Joulukuussa 2008 asumislisää saavia opiskelijoita oli noin 150 000, joista 38 % opiskeli yliopistossa, 35 % ammattikorkeakoulussa, 19 % ammatillisessa oppilaitoksessa ja 3 % lukiossa. Ulkomailla opiskelevia oli lisäksi 3 % ja muissa oppilaitoksissa 2 %.

Taulukko 15. Normaalimääräisen asumislisän saajien vuokrajakauma (joulukuu 2008)

	saajamäärä	%-osuus
-199	12 153	9
200–249	27 946	20
250–299	35 751	26
300–349	21 320	15
350–399	18 493	13
400–	22 856	17
Yhteensä	137 479	

Lisäksi oli muita asumislisän saajia yhteensä 12 170, joista maksullisessa kansanopistossa opiskelevia asumislisän saajia oli 1 463, vanhemman omistamassa tai vanhemmalta vuokratussa asunnossa asuvia 3 908 ja ulkomailla opiskelevia 6 799.

Opiskelija-asuntosäätiöissä asuvien opiskelijoiden (36 071) keskimääräiset neliömetri-vuokrat vuonna 2009 olivat 8,64–10,63 euroa/m². Soluasuntojen koot ovat yleensä noin 9–37 m². Vuokrankorotus oli vuonna 2009 opiskelija-asuntosäätiöiden vuokraamissa asunnoissa keskimäärin 3,4 prosenttia. Vastaavasti asumistukea saavien keskimääräiset asumismenot asumisneliötä kohden olivat (31.12.2008) koko maassa 8,40 euroa neliötä kohden vaihdellen noin 4 eurosta alle 10 euroon neliötä kohden.

Opintotuen asumislisän vuokratotto on alhainen verrattuna yleiseen vuokratasoon, eikä vuokratottoa ole korotettu vuoden 2005 jälkeen. Yleinen vuokrataso on sen jälkeen nousut noin 12,4 prosenttia. Asumislisässä huomioon otettavaa 252 euron rajaa tulisi tällä perusteella korottaa 283 euroon. Keskimääräinen korotus asumislisän saajalla olisi tällöin 22 euroa kuukaudessa.

Asumislisätilaston perusteella normaalimääräisenä eli enintään 80 % 252 euron kuukausivuokrasta asumislisän saavista 71 prosentilla vuokra ylittää 250 euroa kuukaudessa. Asumislisässä huomioon otettava vuokratilaa (252 eur/kk) on jäänyt esimerkiksi asumistuen I kuntaryhmässä käytössä olevan osa-asunnon normin (301 euroa/kk) alle 49 euroa ja II kuntaryhmän vastaavan normin (280 euroa/kk) alle 28 euroa.

Jotta asumislisä ei jäisi jälkeen kustannuskehityksestä, tulisi sitä korottaa säännöllisesti, kuten asumistuenkin vuokratilaa. Asumislisän vuokratottoa voitaisiin korottaa vuosittain elinkustannusindeksin tai kansaneläkeindeksin perusteella tai jollain asumiskustannusten hinnan muutosta mittaavalla indeksillä tai keskimääräisen yleisen vuokratason nousun perusteella.

Jos asumislisän nykyistä vuokratilaa korotettaisiin vuosittain elinkustannusindeksin tai esimerkiksi kansaneläkeindeksin perusteella 2 prosenttiyksikköä olisivat kustannukset vuosittain noin 4 miljoonaa euroa. $(252 \times 1,02 = 257,04 \times 80 \% = 205,63 - 201,60 = 4 \text{ euroa/kk} \times 9 \text{ kk} \times 110\,000 \text{ säännöllisesti asumislisää saavaa opiskelijaa})$.

Taulukko 16. Kustannuslaskelmia

Uusi raja (euroa/kk)	Kustannus (milj. euroa)	Keskimääräinen korotus
283	21,3	(+22)
301	27,1	(+31,3)
315	32,9	(+38,0)
321	35,2	(+40,7)
340	41,7	(+48,25)
372	50,4	(+58,31)

8.2.3 Asumislisän myöntämisen joustavoittaminen

Asumislisän saamista on rajoitettu tietyissä tilanteissa, mikä monimutkaistaa järjestelmää tarpeettomasti. Rajoitukset nähdään opiskelijoiden näkökulmasta epäoikeudenmukaisina ja ne ovat myös toimeenpanon näkökulmasta työläitä.

Asumislisän myöntäminen työharjoittelun, työssäoppimisen ja vaihto-opiskelun aikana

Opiskelija ei aina voi suorittaa opintoihinsa kuuluvaa työharjoittelua tai työssäoppimista varsinaisella opiskelupaikkakunnalla. Jos opiskelijalla on vuokra-asunto opiskelupaikkakunnalla, hän ei lyhytaikaisen poissaolon vuoksi yleensä voi luopua asunnostaan, vaan maksaa vuokraa, vaikka työharjoittelun aikana asuisikin väliaikaisesti muualla.

Nykyisen Kelan soveltamiskäytännön mukaan työharjoittelun tai työssäoppimisen aikana opiskelupaikkakunnalla sijaitsevaan väliaikaisesti tyhjään asuntoon myönnetään asumislisää kahden kuukauden ajan. Muutoksenhaussa on lakia tulkittu siten, että asumislisällä tulee tukea opiskelusta johtuvaa asumista, eikä tyhjään asuntoon ole asumislisää myönnetty. Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että opiskelija voisi työharjoittelujakson tai muun toisella paikkakunnalla tapahtuvan opiskelujakson ajan säilyttää varsinaisella opiskelupaikkakunnalla olevan opiskeluasuntonsa ja saada siihen asumislisää.

Asumislisän myöntämisperusteita voitaisiin tarkistaa siten, että asumislisää vakituiseen asuntoon voitaisiin myöntää opinnoista johtuvan tilapäisen poissaolon, esimerkiksi työharjoittelun ja työssäoppimisen ja ulkomailla tapahtuvan vaihto-opiskelun aikana. Jos opiskelijalla on samanaikaisesti kaksi asumislisään oikeuttavaa asuntoa (opiskelupaikkakunnalla ja työharjoittelupaikkakunnalla/ulkomailla), asumislisää myönnettäisiin opiskelijan valitsemaan asuntoon, samanaikaisesti siis vain yhteen asuntoon. Jos opiskelija esimerkiksi työharjoittelun aikana asuu vanhemman luona, opintoraha myönnettäisiin vanhemman luona asuvan suuruusena.

Jos asumislisää myönnettäisiin opiskelijan asuntoon myös kahta kuukautta pidemmälle ajanjaksolle arviolta 1 000:lle opinnoista johtuvan poissaolon vuoksi muulla paikkakunnalla asuvalle opiskelijalle vuosittain, kustannuslisäys olisi arviolta 0,2 milj. euroa.

Asumislisän myöntäminen opiskelijan vakituiseen asuntoon

Nykyisen asumislisän myöntämiskäytännön mukaan asumislisää myönnetään *opiskelu-aikaisen asumisen* perusteella. Lisäksi edellytetään, että opiskelija voi harjoittaa opintojaan tästä asunnosta käsin. Opiskelijan asumislisää koskeva hakemus onkin voitu hylätä sillä perusteella, että opiskelijan ei ole katsottu opiskeluaikana tosiasiaassa asuvan kyseisessä asunnossa, jos asunto on sijainnut kaukana opiskelupaikkakunnasta ja opinnot edellyttävät päivittäistä läsnäoloa oppilaitoksessa.

Opintotuen myöntämisen edellytyksenä on opinnoissa edistyminen ja opiskelijan opintojen edistymistä seurataan. Ei välttämättä ole perusteltua, että opintojen harjoittamista valvotaan lisäksi asunnon sijaintipaikkakuntaa koskevan kontrolloinnin kautta. Asumislisän myöntämiskäytäntöä voitaisiinkin joustavoittaa siten, että asumislisä myönnettäisiin opiskelijan vakituiseen asuntoon sijaintipaikkakunnasta riippumatta. Muutoin asumislisän myöntämisperusteet säilyisivät ennallaan eli vuokrasuhde tulisi jatkossakin todentaa vuokrasopimuksella ja vakituinen asuminen joko väestörekisteritietojen perusteella tai muutoin todistettavasti esimerkiksi talonkirjaotteella.

Jos myöntämisperusteiden joustavoittamisen myötä asumislisän piiriin tulisi esimerkiksi 400 uutta asumislisän saajaa, olisi tästä aiheutuva kustannuslisäys noin 0,6 milj. euroa vuodessa.

Maksutonta asuntolapaikkaa koskeva raja

Asumislisään ei ole oikeutettu opiskelija, joka olisi oikeutettu maksuttomaan asuntolapaikkaan, ellei ole erityisen painavia syitä sille, että opiskelija ei voi ottaa asuntolapaikkaa vastaan. Vastaava rajoitus on myös koulumatkatuen myöntämisessä. Kelan ohjeistuksen mukaan erityisenä syynä pidetään, jos opiskelija on jo entuudestaan asunut asunnossa, jossa hän voi asua myös opiskeluaikana, opiskelija asuu avo- tai avioliitossa tai jos opiskelija ei voi terveydellisistä tai muista vastaavista erityisistä syistä asua oppilaitoksen asuntolassa. Asumislisä voidaan myöntää myös, jos asuntolassa ei pääsääntöisesti saa asua viikonloppuisin tai loma-aikoina tai jos viikonloppujen ja loma-aikojen asumisesta peritään korvausta ja opiskelija on näiden syiden vuoksi vuokrannut asunnon muualta. Opiskelija voi tällöin viikolla asua asuntolassa.

Täysi-ikäiset opiskelijat, jotka ovat jo ennen opintojen aloittamista asuneet itsenäisesti, eivät koe valvottua asuntola- tai asumismuotona, vaan valitsevat mieluummin vuokra-asumisen. Tällöin heille ei kuitenkaan voida myöntää asumislisää, jos he olisivat oikeutettuja maksuttomaan asuntolapaikkaan eikä ole erityistä syytä, miksi he eivät voisi ottaa asuntolapaikkaa vastaan.

Rajoitus on myös toimeenpanossa ongelmallinen, sillä on työlästä selvittää olisiko opiskelijalla oikeus maksuttomaan asuntolapaikkaan.

Ammatillisessa peruskoulutuksessa olevista opiskelijoista noin 13 000 opiskelijaa asuu oppilaitoksen asuntolassa (OPH:n tilasto kevät 2010). Vuonna 2005 tehdyn laadullisen selvityksen mukaan 58 % asuntoloista pystyi tarjoamaan asuntolapaikan kaikille sitä haluaville. Asuntoloista 73 % puolestaan palveli oppilaitoksen lomien aikana muita käyttäjiä eli pääsääntöisesti asuntoloissa ei ole opiskelijoita kesäisin, vaan asuntolat toimivat kesähotellina tai hostellina. (OPH: Toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelija-asuminen 2005.)

SAKKI ry:n vuonna 2004 teettämän selvityksen mukaan (Matkalla ammattiin – myötävai vastamäessä?) ammatillisen koulutuksen opiskelijoista opiskelija-asuntolassa ilmoitti asuvansa 6,6 % 16–17-vuotiaista, 5,0 % 18–19-vuotiaista, 6,8 % 20–25-vuotiaista ja alle 1 % yli 25-vuotiaista. Selvityksen mukaan 31,3 % asuntolassa asuvista ilmoitti, että asuntolassa asuminen ei ollut maksutonta. Lukuvuonna 2008–2009 ammatillisissa oppilaitoksissa oli noin 50 000 18–24-vuotiaasta opintotuen saajaa (Kelan opintoetuustilasto 2008/2009). Jos SAKKI ry:n selvityksen tietojen perusteella oletetaan, että näistä opiskelijoista noin 4 % asui maksuttomassa asuntolassa, kohdistuisi maksutonta asuntolapaikkaa koskeva asumislisän saamista koskeva raja näistä noin 2 000 täysi-ikäiseen opiskelijaan. Poliisiammattikorkeakoulun asuntolassa asuu vuosittain noin 400 päätoimista opiskelijaa. Maanpuolustuskorkeakoulun asuntolassa asuu päätoimisia opintoja harjoittavia opiskelijoita noin 350. Näissä oppilaitoksissa opinnot aloitetaan pääsääntöisesti täysi-ikäisinä.

Valvottu asuntola on tarkoituksenmukainen asumismuoto alaikäiselle itsenäistä elämää opettelevalle nuorelle. Alaikäisten opiskelijoiden osalta maksutonta asuntolapaikkaa koskevaa rajoitusta ei ole tarkoituksenmukaista poistaa, mutta rajoitusta voitaisiin tarkistaa siten, että täysi-ikäiselle opiskelijalle myönnettäisiin maksuttoman asuntolapaikan mahdollisuudesta huolimatta asumislisää, jos hän maksuttoman asuntolan sijasta haluaa valita vuokra-asumisen. Jos rajoituksen lieventämisen myötä vuosittain arviolta 500 uutta opiskelijaa tulisi oikeutetuksi asumislisään ja 100 uutta opiskelijaa koulumatkatukeen, kustannuslisäys olisi opintotuessa noin 0,8 milj. euroa vuodessa ja koulumatkatuessa noin 0,1 milj. euroa.

8.2.4 Ulkomailla opiskelevien asumislisän yhtenäistäminen

Ulkomailla opiskelevalle myönnetään vakiomääräinen asumislisä, pääsääntöisesti 210 euroa kuukaudessa. Opintotukiasetuksessa on kuitenkin säädetty, että niin sanotuissa alhaisen vuokratason maissa vakiomääräisen asumislisän määrä on tätä alhaisempi. Asumislisän kuukausimäärä on Bulgariassa, Romaniassa ja Sloveniassa 58,87 euroa, Latviassa, Liettuaassa, Puolassa, Tsekissä, Ukrainassa, Valko-Venäjällä, Venäjällä ja Virossa 75,68 euroa sekä Slovakiassa ja Unkarissa 109,32 euroa kuukaudessa. Jos opiskelija esittää selvityksen siitä, että häneltä perittävä kuukausivuokra on edellä mainittuja määriä korkeampi, asumislisänä maksetaan vuokran määrä, kuitenkin enintään 210 euroa kuukaudessa.

Elinkustannukset ovat kuitenkin viime vuosina nousseet muun Euroopan tasolle myös opintotukiasetuksessa mainituissa Itä-Euroopan maissa. Alhaisen vuokratason maita koskeva säännös olisikin tarkoituksenmukaista poistaa, koska jo nyt useimmat kyseisissä maissa opiskelevat saavat asetuksessa mainittuja vakiomääriä suurempaa asumislisää. Ulkomaisiin opintoihin kannustamiseksi kaikkien ulkomailla opiskelevien asumislisän tulisi olla sama eli 210 euroa kuukaudessa. Muutoksen myötä arviolta noin 600 ulkomailla tutkintoa tai vaihto-opintoja suorittavan opiskelijan asumislisän määrä nousisi ja kustannuslisäys olisi noin 0,5 milj. euroa vuodessa.

8.2.5 Lasta huoltavat opiskelijat

Nykyisin vain pienituloiset opiskelijaperheet voivat saada asumistukea. Asumistuen tarveharkinta on opintotuen tarveharkintaa tiukempi, joten osa opiskelijoista menettää asumistuen kokonaan tai saa pienempää asumistukea siirtyessään pois asumislisän piiristä. Järjestelmien erilaisten tavoitteiden ja määräytymisperusteiden vuoksi lapsettoman ja lasta huoltavan opiskelijaperheen saama asumisen tuki yhteiskunnalta on erilainen. Asumislisän riippumattomuutta puolison tuloista voidaan perustella sillä, että opiskelijoiden elämäntilanne ei ole yleisesti ottaen vielä vakiintunut. Asumistuen puolella puolison tulot otetaan huomioon. Lapsen syntymä merkitsee uusia taloudellisia velvoitteita ja niistä puolisoitten oletetaan vastaavan yhdessä. Yksinhuoltajan saama kuukausittainen asumistuki on kuitenkin useimmiten parempi kuin lapsettoman opiskelijan asumislisä. Näitä johtopäätöksiä tukevia esimerkkilaskelmia on käsitelty Opiskelijaperheet ja opintotuki -työryhmän muistiossa (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:14, <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/tr14.pdf>).

Opintotuen asumislisää ja yleistä asumistukea on myös ehdotettu sovitettavaksi yhteen siten, että opiskelijalapsiperhe voisi lapsen syntyessä halutessaan pysyä asumislisän piirissä asumistuen sijasta. Valintamahdollisuus poistaisi ensimmäisen lapsen synnyttyä järjestelmien erilaisuudesta johtuvan tuen tason laskemisen.

Opiskelijalapsiperheiden ottaminen asumislisäjärjestelmän piiriin on ongelmallista lapsiperheiden asumisen yhtenäisen tukemisen näkökulmasta. Järjestelmien väliset siirtymiset olisivat edelleen mahdollisia ja osa opintotuen ulkopuolella olevista perheellisistä kuuluisi edelleen asumistuen piiriin.

Opiskelijaperheiden toimeentulon näkökulmasta asumistukea tulisi kehittää nykyistä selkeämmäksi ja paremmin perheiden asumismenoja huomioonottavaksi järjestelmäksi. Tällöin keskeistä olisi vähentää asumistukeen vaikuttavien tekijöiden määrää, vähentää tuen saajien omavastuusuutta ja lieventää asumistuen tarveharkintaa.

8.3 Opiskelijoiden siirtämisestä yleisen asumistuen piiriin

Sosiaaliturvan uudistamista selvittänyt SATA-komitea on esittänyt yleisen asumistuen uudistamista sekä selvittänyt asumisen tukien yhdistämistä. Työryhmällä on ollut käytettävissään komitean asettaman asumistukityöryhmän selvitys asumisen tukien yhdistämisestä. Selvityksen tuloksia on julkaistu Asumistukityöryhmän raportissa Asumistukijärjestelmien yhdistäminen (18.11.2009) ja SATA-komitean raportissa, joka löytyy sosiaali- ja terveysministeriön [www-sivuilta osoitteesta http://www.stm.fi/julkaisut/selvityksia-sarja/nayta/julkaisu/1482127#fi](http://www.stm.fi/julkaisut/selvityksia-sarja/nayta/julkaisu/1482127#fi).

Asumistuen uudistaminen

SATA-komitean asettamia tavoitteita yleisen asumistuen uudistukselle olivat selkeys, kannustavuus, hallinnollinen yksinkertaisuus, lapsiperhepainotteisuus sekä kustannusneutraalisuus. Lisäksi uudistusta valmisteltaessa tuli ottaa huomioon asumisen tukien mahdollinen yhdistäminen tulevaisuudessa.

Uudistuksella yksinkertaistettaisiin asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen määrittelyä kokonaisvuokra-mallin mukaiseksi, niin että hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärään vaikuttaisivat ainoastaan asunnon sijainti ja ruokakunnan koko. Asunnon koolla tai iällä ei siten olisi vaikutusta tuen määrään. Ehdotuksessa hyväksyttävät asumismenot vuonna 2009 olivat yhden hengen ruokakunnissa 260–370 euroa. Asumiskustannukset ehdotettiin sidottavaksi kansaneläkeindeksiin.

Tulojen mukaan määräytyvän omavastuuosuuden määrittelyä ehdotettiin selkeytetäväksi ja yksinkertaistettavaksi. Perusomavastuun laskennassa otettaisiin käyttöön ns. lineaariseen tulositovutukseen perustuva malli. Perusomavastuu määriteltäisiin nykyisestä poiketen kaikissa kuntaryhmissä samalla tavalla. Omavastuu kasvaisi 40 %:lla ruokakunnan tulojen noususta. Kun tukiprosentti on 80 prosenttia, tulojen muutos vaikuttaisi 32 prosenttia asumistuen määrään. Täyteen asumistukeen oikeuttava tulotaso yhden hengen ruokakunnissa vuonna 2009 olisi 555 euroa. Oikeutta asumistukeen ei olisi, kun tulot ylittävät 1 407 euroa. Täyden tuen tuloraja kasvaisi kategorisesti 190 euroa lasten lukumäärän ja 85 euroa aikuisten lukumäärän kasvaessa yhdellä. Myös tulorajat sidottaisiin kansaneläkeindeksiin.

Lisäksi laissa uudistettaisiin omistusasuntoon tukea myönnettäessä huomioon otettavien asumismenojen määrittely sekä tehtäisiin pieniä muutoksia tuen myöntämis- ja tarkistamismenettelyyn. Ruokakunnan omaisuudella ei olisi enää vaikutusta asumistuen määrään.

Uutta asumistukilakia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus valmistella siten, että istuva eduskunta ehtisi käsitellä ehdotuksen. Tällöin laki tulisi voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2012.

SATA-komitean asettama asumistukityöryhmä selvitti asumisen tukien yhdistämistä. Selvityksessä on arvioitu, miten opiskelijoille maksetut asumisen tuet muuttuisivat, jos opintotuen asumislisää saaneet olisivat kuuluneet uudistetun asumistuen piiriin. Arvio on tehty vuoden 2006 asumislisän saajilla. Siinä on otettu huomioon keskimääräiset muutokset asumismenoissa, tuloissa ja määräytymisperusteissa. Laskelmassa ei ole voitu ottaa huomioon 1.1.2009 toteutettua asumislisämuutosta, jossa puolison tulojen vaikutus asumislisään poistettiin. Sen seurauksena asumislisän saajien määrä kasvoi kuukausitasolla 2 000–3 000:lla. Lisäksi laskelmien laadinnan jälkeen asumislisän saajien määrä ja tulot ovat kasvaneet edelleen. Opiskelijan omia tulorajoja korotettiin 30 prosenttia 1.1.2008 lukien. Jos laskelmissa otettaisiin huomioon edellä mainitut puuttuvat tiedot, asumistuen

ulkopuolelle jäävien opiskelijoiden määrä kasvaisi ja tuen piiriin tulevien keskimääräiset korotukset pienenisivät.

Asumistukityöryhmän selvityksen perusteella yleisluonteiset seurausvaikutukset opiskelijoiden tilanteeseen olisivat seuraavat:

Osalla opiskelijoista kuukausittainen tuki säilyisi samalla tasolla tai nousisi jonkin verran. Merkittävä osa opiskelijoista menettäisi asumisen tukensa. Ne opiskelijat, jotka saisivat uusittua asumistukea, saisivat sitä useammalta kuukaudelta. Lisätukikuukausia tulisi erityisesti kesäkuukausille.

Tuen tarve arvioitaisiin ruokakunnan taloudellisen aseman perusteella, kuten muillakin väestöryhmillä. Tällöin asumistukea myönnettäessä otettaisiin huomioon pariskunnan yhteenlasketut tulot, jonka vuoksi asumisen tuen poistuminen tai pienentyminen kohdistuisi erityisesti lapsettomiin pariskuntiin, joista vain toinen on opiskelija.

Perheettömillä opiskelijoilla tuen paraneminen johtuisi ympärivuotisesta asumistuesta ja korkeammasta vuokratosta. Tuen poisjäänti tai mahdollinen pienentyminen johtuisi opiskelijan tuloista.

Oppilaitosryhmittäin tuki pienenesi eniten korkeakouluopiskelijoilla. Tämä johtuisi siitä, että korkea-asteella on enemmän yhdessä asuvia lapsettomia pareja ja korkeakouluopiskelijoiden tulot ovat suuremmat kuin muiden opiskelijoiden tulot. Toisen asteen oppilaitosten opiskelijoilla saajamäärien muutokset olisivat pienempiä. Vanhempien tulot eivät asumistuessa pienentäisi myönnettävää asumistukea. Toisella asteella asumisen tuen saattaisi saada, vaikkei saisi opintorahaa vanhempien tulojen perusteella.

Alueellisesti merkittävimmät muutokset tapahtuisivat pääkaupunkiseudulla, jossa korkeammat huomioon otettavat asumismenot korottaisivat keskimääräisiä asumisen tukia.

Asumistukityöryhmän selvityksen tuloksia

Laskelmassa ei ole otettu huomioon opiskelijan omien tulorajojen korotusta 1.1.2008 lukien, eikä 1.1.2009 tapahtunutta muutosta, jonka mukaisesti puolison tuloja ei oteta huomioon asumislisää myönnettäessä.

Nykyiset asumislisän saajat	Uutta asumistukea saavat opiskelijat	Saajamäärän muutos	Tuen muutos milj. euroina	Tuen muutos prosentteina
197 326	157 047	-20,4%	-12,8	-5,6

Lähde: Asumistukijärjestelmien yhdistäminen. Asumistukityöryhmän raportti, 18.11.2009, s. 31

8.4 Opiskelijoiden asumisen tukemisen vaihtoehtojen arviointia

Asumistuki-vaihtoehto

Asumistukityöryhmän esitys tarkoittaisi opintotuen asumislisäjärjestelmän lakkauttamista. Opiskelijoiden siirtyminen asumistuen piiriin vaikuttaisi suureen määrään opiskelijoita. Asumistuen menettäminen tai tuen aleneminen johtuisi opiskelijan tai opiskelijaperheen tuloista, jotka ylittäisivät asumistuen tulorajat. Asumisen tuen paraneminen johtuisi asumistuen asumislisää korkeammasta vuokratosta sekä tuen ympärivuotisuudesta. Erikseen tulee selvittää eräiden erillisryhmien kuten esimerkiksi ulkomailla opiskelevien ja kansanopiston asuntolassa asuvien opiskelijoiden asumisen tuen järjestäminen.

Esityksen hyödyt olisivat:

- 1 Opiskelijoiden yhdenvertaisuus toteutuisi asumisen tuessa kun kaikki opiskelijat olisivat saman asumisen tukijärjestelmän piirissä.
Opiskelijoiden saama asumisen tuki yhteiskunnalta määräytyisi samoin perustein kuin muidenkin pienituloisten kansalaisten.
- 2 Eniten tuen tarpeessa olevat kaikkein pienituloisimmat ja korkeita asumismenoja maksavat opiskelijat saisivat yleensä paremman asumisen tuen korkeamman vuokraton ja ympärivuotisuuden vuoksi.
Asumistuen saisi täysimääräisenä opiskelija, jonka tulot jäävät keskimäärin alle 555 euron kuukaudessa. Uudistetun asumistuen vuokratto yhden hengen ruokakunnalla olisi ensimmäisessä kuntaryhmässä 370 ja neljännessä kuntaryhmässä 260 euroa kuukaudessa.
- 3 Asumisen tuen myöntämisperusteita ja määrää tarkistettaisiin kustannustason muuttuessa. Uudistettavan asumistuen hyväksyttävät enimmäisasumismeno- ja vuokratrajat on tarkoitus sitoa indeksiin tai nykyiseen tapaan tarkistaa vuosittain. Jos indeksikorotukset eivät vastaisi asumiskustannusten nousua, perusteisiin voitaisiin tehdä tasokorotuksia.
- 4 Asumisen tukijärjestelmien yhteensovitusongelmat poistuisivat ja järjestelmästä toiseen siirtymiset vähenisivät (esim. lapsen syntymä, sairastuminen, enimmäistukiajan päättyminen).
Nykyisin asumisalisältä asumistukeen siirtyä vuosittain 26 000 henkilöä, joista muita kuin opintonsa päättäneitä tai keskeyttäneitä on 6 500.
- 5 Asumisen tukien toimeenpano tehostuisi ja toimeenpanokustannukset laskisivat.
Asumistuen toimeenpano voitaisiin hoitaa yhdellä tietojärjestelmällä. Myös tarvittavan osaamisen ylläpito, asiakasviestintä, asiakaspalvelu ja muut toimeenpanotehtävät yksinkertaistuisivat Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan.
- 6 Opintotuen hakeminen ja myöntäminen yksinkertaistuisivat ja automaattipäätökset tulisivat useammin mahdollisiksi.
Opintotuen myöntäminen yksinkertaistuisi, koska asumisalisään liittyvät liitteet ja niiden selvittely poistuisivat opintotuen myöntämisen yhteydestä.

Ehdotukseen liittyviä ongelmia

Ehdotus siirtää opiskelijat asumistuen piiriin sisältää monia ongelmia. Ehdotuksen vaikutuslaskelmat perustuvat vuoden 2006 tilanteeseen, oletuksiin opiskelijoiden käyttäytymisestä sekä pitkään siirtymäaikaan. Laskelmassa on käytetty vuoden 2009 euromääräisiä rajoja kansaneläkeindeksillä muutettuna vuoden 2006 tasoon. Niissä ei ole otettu huomioon asumisalisän saajamäärä on kasvua, kun puolison tulojen huomioonottamisesta luovuttiin 1.1.2009 lukien. Lisäksi opintotuen tulo rajoja korotettiin 30 prosentilla 1.1.2008 lukien.

- 1 Merkittävä osa opiskelijoista ei saisi asumiseensa tukea tai tuen määrä pienenesi nykyisestään. Tuen pienentyminen tai poistuminen johtuisi asumistuen opintotukea alhaisemmista tulo rajoista ja siitä, että asumistuki myönnetään ruokakunnalle. Eniten pienenesi asumisalisän piirissä olevien puolison kanssa asuvien opiskelijoiden tuki.

- 2 Uusi asumistuki olisi asumislisää monimutkaisempi ja tarveharkintaisempi järjestelmä.
- Asumistukeen vaikuttaisivat asuinpaikkakunta, ruokakunnan koko ja ruokakunnan tulot. Asumislisään vaikuttavat vain opiskelijan omat tulot ja asumiskustannukset. Opiskelijat joutuisivat seuraamaan erikseen opintotuen ja asumistuen tulo- ja menoja. Kahden erilaisen tarveharkinnan hallitseminen olisi opiskelijoille haasteellista ja omien tulojen vaikutusten arvioiminen vaikeutuisi. Asumistuen tiukempi tarveharkinta heikentäisi asumistuen piirissä olevien opiskelijoiden mahdollisuuksia parantaa toimeentuloaan työssäkäynnillä. Jos opiskelija pyrkisi optimoimaan toimeentuloaan opintotuen tulo- ja menojen puitteissa, johtaisi se yleensä asumistuen pienentymisiin, lakkautuksiin ja viime kädessä myös takaisinperintöihin. Asumistuen ruokakuntakohtaisuus palauttaisi opiskelijoiden avoliiton selvittämiseen liittyvät ongelmat. Puolison tulojen huomioonottamisesta asumislisää myönnettäessä luovuttiin 1.1.2009 lukien.
- Asumistukea myönnetään ruokakunnalle, mikä on ongelmallista myös silloin, kun ruokakunnassa on opiskelijoita, joilla ei ole taloudellisia velvollisuuksia toisiaan kohtaan (nk. kimppakämpät, joiden asukkailla ei ole erillistä vuokrasopimuksia). Tällöin yhden ruokakunnan jäsenen suuret tulot estäisivät muilta mahdollisesti pienituloisemmilta tuen saamisen.
- 3 Opintotuen ohjausvaikutus heikkenisi.
- Opiskelijan asumisen tuki määräytyisi muilla kuin koulutuspoliittisilla perusteilla. Opintotuen ohjausvaikutus heikkenisi, koska asumistuen saaminen ei edellyttäisi opiskelua. Osa opiskelijoista voisi jättäytyä opintotuelta kokonaan pois, joka saattaisi jopa pitkittää opintoaikoja.
- 4 Asumistuen toimeenpanon työmäärä saattaisi aluksi kasvaa ja monimutkaistua opiskelijoiden vuoksi.
- Opiskelijoiden työtulot ja asumisolosuhteet muuttuvat useammin kuin muiden asumistuen piirissä olevien asumisolosuhteet.
- 5 Siirtymäaika on pitkä.
- Muutos ehdotetaan toteutettavaksi yhdeksän vuoden siirtymäajan puitteissa. Siirtymäkauden aikana asumislisää jo saavat opiskelijat voisivat halutessaan pysyä opintotuen asumisliikkeen piirissä opintojensa loppuun saakka, mutta uudet opiskelijat tulisivat asumistuen piiriin. Jos opiskelijoita olisi samanaikaisesti kahden eri järjestelmän piirissä pitkään, aiheutuisi siitä kritiikkiä järjestelmän toimeenpanijalle sekä lainsäädännöstä vastaaville ministeriöille. Siirtymäajan aikana esiintyisi myös todennäköisesti tulkinnanvaraisia tilanteita, kumman järjestelmän piiriin opiskelija kuuluu.
- 6 Erillisratkaisut.
- Asumistukea ei makseta ulkomaille. Tämän vuoksi ulkomailta opiskelevien osalta jouduttaisiin ratkaisemaan voidaanko asumisen kustannukset kompensoida esimerkiksi korkeammalla opintorahalla. Ulkomailta opiskelevia opintotuen saajia on vuosittain noin 8 000. Vastaava kysymys tulisi ratkaistavaksi myös kansanopistoissa opiskelevien kohdalla. Näitä opiskelijoita on noin 1 400.

8.5 Johtoryhmän ehdotukset asumislisän kehittämiseksi

Johtoryhmä on käsitellyt välttämättömiä nykyisen asumislisän kehittämistarpeita, mutta ei ole varsinaisesti ryhtynyt kartoittamaan asumislisän perusrakenteen muuttamismahdollisuuksia. Järjestelmän perusteellisempi uudistaminen edellyttäisi taustaselvityksiä ja erillisen toimeksiannon.

Nykyisen asumislisän etuna on yksilökohtaisuus ja selkeys ja suurimpana heikkoutena riittämättömyys suhteessa todellisiin asumiskustannuksiin.

Asumislisän tason tarkistaminen säännöllisesti olisi perusteltua, jotta opiskelijat eivät joutuisi käyttämään toimeentulon turvaamiseen tarkoitettua muuta opintotukea (opin- toraha ja -laina) vuosi vuodelta kasvaviin asumiskustannuksiin. Myös asumiskustannusten alentamiseen tarkoitettua asumistukea tarkistetaan säännöllisesti yleisen vuokratason kehityksen perusteella.

Johtoryhmän mielestä nykyistä asumislisää voitaisiin kehittää osana opintotukea tehokkaan opiskelun turvaamiseksi seuraavasti:

1 Asumislisän myöntämistä joustavoitetaan.

Asumislisää voitaisiin myöntää opiskelijan vakituiseen vuokra-, asumisoikeus- tai osaomistusasuntoon. Asumislisä myönnettäisiin vakituiseen asuntoon myös opinnoista johtuvan tilapäisen poissaolon aikana (esim. työharjoittelun ajalle). (0,8 milj. euroa)

Täysi-ikäiselle opiskelijalle myönnettäisiin maksuttoman asuntolapaikan mahdollisuudesta huolimatta asumislisää, jos hän maksuttoman asuntolan sijasta haluaa valita vuokra- asumisen. (0,8 milj.)

2 Ulkomailla opiskelevien asumislisän yhtenäistetään 210 euroon kuukaudessa. (0,6milj. euroa)
Edellä mainittujen ehdotusten kustannusvaikutus olisi vuositasolla yhteensä 2,2 milj. euroa.

3 Asumislisän tulisi seurata yleistä vuokratason kehitystä.

Jos asumislisän vuokratara sidottaisiin johonkin yleistä vuokratustannusten kehitystä kuvaavaan indeksiin, korotettaisiin sitä vuosittain arviolta 2 %. Tällöin kustannukset olisivat vuosittain noin 4 miljoonaa euroa.

Asumislisän vuokratottoa tulisi korottaa nykytasosta yleisen vuokratason kehityksen perusteella. Yleinen vuokrataso on noussut viimeksi tehdyn korotuksen jälkeen (1.11.2005) vuosina 2006–2009 keskimäärin yhteensä 12,4 prosenttia, jonka perusteella vuokrataraa tulisi korottaa 283 euroon. Tarkistuksesta aiheutuva lisämäärärahan tarve olisi 21,3 milj. euroa.

9 Opintotuen kehittämisen johtoryhmän ehdotukset

9.1 Ehdotusten lähtökohdat

Johtoryhmän mielestä toisen asteen opintotukea ei ole kehitetty riittävän määrätietoisesti. Järjestelmä asettaa toisen asteen opiskelijat epätasa-arvoiseen asemaan korkeakouluopiskelijoihin verrattuna. Johtoryhmän mielestä opintotukijärjestelmää tulee kehittää kokonaisuutena koulutuspoliittisten tavoitteiden pohjalta koulutusasteiden ja opiskelijoiden välisen tasa-arvon ja tehokkaan tutkinnon suorittamisen edistämiseksi. Tuen tulee olla riittäväällä tasolla koulutukseen hakeutumisen edistämiseksi ja opintotuen riittämättömyydestä aiheutuvien opintojen keskeyttämisten vähentämiseksi. Koulutukseen kannustamisen ja syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta tulee oppivelvollisuuden jälkeen harjoitettavia opintoja varten myönnettävän opintotuen olla kilpailukykyinen verrattuna muuhun vähimmäistoimeentuloturvaan, kuten työmarkkinatukeen tai toimeentulotukeen.

Johtoryhmä arvioi, että päätoimiseen opiskeluun kannustavalla opintotuella on myönteistä vaikutusta työurien pidentämisen ja työllisyysasteen nostamisen kannalta. Riittäväällä opintotuella voidaan osaltaan parantaa opintojen päätoimisuutta, joka voi kohentaa opintojen läpäisyastetta ja edistäisi samalla osaavan työvoiman saatavuutta. Opintotuki ehkäisee myös koulutuksen puutteesta aiheutuvaa syrjäytymistä työmarkkinoilta ja siitä aiheutuvia moninkertaisia kustannuksia. Näillä perusteilla opintotukea koskevat kehittämis ehdotukset tulee käsitellä yhdessä muiden työurien pidentämiseen tähtäävien esitysten kanssa. Koulutuksen saavutettavuuden tärkeys korostuu lähitulevaisuudessa, koska lukio- ja ammatillisen koulutuksen verkon harveneminen aiheuttaa koulumatkojen pitenemistä ja kasvavia opiskelu- ja matkustuskustannuksia. Opintotuen uudistaminen perusteellisesti edellyttäisi merkittävää lisämäärärahan tarvetta. Nykyisessä taloustilanteessa joudutaan uudistuksia väistämättä priorisoimaan ja pohtimaan myös laajemmin osana hallitusohjelman tavoitteiden asettelua.

Johtoryhmän näkemys on, että nuorten alle 20-vuotiaiden opiskelijoiden opintotukea tulisi selkeyttää ja tasoa parantaa koulutukseen kannustamiseksi siten, että vanhempien tulot eivät vaikuttaisi itsenäisesti asuvat täysi-ikäisen opiskelijan tukeen, 17-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opintotukea tulisi korottaa ja opintoraha nostaa vähintään lapsilisän tasolle. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen koulumatkatukea olisi tarpeen kehittää koulutuksen saavutettavuuden edistämiseksi.

Opiskelijoiden asumislisän maksamista tulisi joustavoittaa ja tasoa tarkistaa asumiskustannusten kehityksen perusteella. Opintotuen kehittämisen johtoryhmä on keskustellut asumisen tukemisen vaihtoehtoista. Opiskelijoiden siirtäminen asumistuen piiriin näh-

dään ongelmallisena, koska uusimuotoinen asumistuki on asumislisää tarveharkintaisempi, jonka vuoksi merkittävä osa nykyisin asumislisää saavista ei saisi tukea lainkaan ja merkittävällä osalla asumisen tuki olisi asumislisää pienempi. Opiskelijoiden siirtämisestä asumistuen piiriin tulisi tehdä vielä lisäselvityksiä uuden asumistukijärjestelmän toimeenpanon vakiinnuttua.

9.2 Johtoryhmän ehdotukset

Johtoryhmä on laatinut toisen asteen opintotuen koulutuksen kannustavuutta parantavan kehittämisohjelman, joka koostuu lyhyellä aikavälillä ja pidemmällä aikavälillä toteutettavista toimenpiteistä. Lyhyellä aikavälillä toteutettavat kehittämis ehdotukset ovat luonteeltaan välttämättömiä ja järjestelmää selkeyttäviä muutoksia, joiden valtiontaloudelliset vaikutukset ovat vähäiset. Vanhempien tulorajojen korottaminen ja koulumatkatukea koskevat ehdotukset voitaisiin käsitellä jo vuotta 2011 koskevan talousarvion laadinnan yhteydessä. Pidemmän aikavälin kehittämis ehdotukset uudistaisivat toisen asteen tukea perusteellisesti ja edellyttäisivät merkittäviä määrärahalisäyksiä. Näistä tulisi johtoryhmän mielestä päättää seuraavan hallituksen hallitusohjelmassa. Työryhmä on myös arvioinut asumistuen uudistamista valmistelleen SATA-komitean ehdotusta siirtää kaikki opiskelijat yleisen asumistuen piiriin ja kartoittanut välttämättömmimpiä nykyisen asumislisän kehittämistarpeita. Johtoryhmän mielestä tehokas ja päätoiminen opintojen harjoittaminen edellyttää myös riittävää asumisen tukea.

Lyhyellä aikavälillä (2011–2012) ehdotetaan toteutettavaksi seuraavat kehittämis toimenpiteet:

1.8.2011 lukien

- 1 Vanhempien tulorajoja tarkistetaan toteutuneen ansiotason kehityksen perusteella tuen riittävyyden takaamiseksi.
- 2 Opintolainan valtiontakaus myönnetään itsenäisesti asuvalle 18–19-vuotiaalle lukiolaiselle riippumatta vanhempien tuloista. Toisen asteen opiskelijoille lainatakaus myönnetään edelleen hakemuksen perusteella.
- 3 Koulumatkatukea kehitetään koulutuksen saavutettavuuden edistämiseksi seuraavin toimenpitein:
 - Näyttötutkintona suoritettavan ammatilliseen perustutkintoon valmistavan sekä pelastusalan ammatilliseen tutkintoon ja vankeinhoitoalan ammatilliseen tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijat otetaan koulumatkatuen piiriin.
 - Koulumatkatukea myönnetään lukuvuosittain koulutuksen keston ajalle ja yhdeksän kuukauden kaavamaisesta rajasta luovutaan.
 - Koulumatkatukea laskettaessa otetaan huomioon 100 kilometrin koulumatkan ylittävät kustannukset opiskelijan käyttäessä joukkoliikennettä tai koulutuksen järjestäjän järjestämää kuljetusta.
 - Oman matkustustavan mukaan myönnettävän tuen myöntämisperusteita väljennetään.
 - Koulumatkatuen takaisinperintää kohtuullistetaan.
 - Määritellään koulumatkatuen lipputuotteelle ensimmäinen ja viimeinen ostopäivä.
 - Luovutaan työssäoppimisjaksolta saatavaan ansiotuloon perustuvasta tarveharkinnasta.

Ehdotusten 1–3 lisämääräraha tarve olisi vuositasolla noin 8,4 milj. euroa.

1.8.2012 lukien

- 1 Määritellään toisen asteen tutkintoihin tutkintokohtainen enimmäistukiaika.

Oppilaitos voi pidentää opiskelijan suoritusaikaa opintojen normatiivisen suoritusajan päätyttyä. Tälle pidennetylle suoritusajalle voitaisiin myöntää opintotukea enintään yhdeksän kuukautta, jos opinnot ovat päätoimisia.

- 2 Lukuvuoden tukikuukausien määriä tarkistetaan.

- Toisen asteen opinnoille määritellään yhtenäinen tukikuukausien lukumäärän laskentasääntö.
- Lukiokoulutuksen tukiaikaa pidennetään enintään 10 kuukauteen lukuvuodessa.

Ehdotuksista aiheutuisi säästöä vuositasolla arviolta 0,9 milj. euroa.

- 3 Asumislisän myöntämistä joustavoitetaan.

- Asumislisää myönnettäisiin jatkossa opiskelijan vakituiseen asuntoon riippumatta asunnon sijaintipaikkakunnasta. Asumislisää ehdotetaan myönnettäväksi vakituiseen asuntoon myös opinnoista johtuvan tilapäisen poissaolon aikana (esim. työharjoittelun ja työssäoppimisen ajalle).
- Täysi-ikäiselle opiskelijalle myönnettäisiin maksuttoman asuntolapaikan mahdollisuudesta huolimatta asumislisää, jos hän maksuttoman asuntolan sijasta haluaa valita vuokra-asumisen.
- Ulkomailla opiskelevien asumislisän yhtenäistetään 210 euroon kuukaudessa.

Ehdotusten lisämäärärahatarve olisi vuositasolla arviolta 2,1 milj. euroa.

Yhteensä lyhyen aikavälin ehdotusten määrärahatarve olisi vuonna 2011 arviolta 2,4 milj. euroa ja vuonna 2012 yhteensä 9,6 milj. euroa.

Pitemmällä aikavälillä (2012–2015) ehdotetaan toteutettavaksi seuraavat kehittämis-toimenpiteet:

- 1 Tuen riittävyyden parantamiseksi ja eri koulutusasteilla opiskelevien yhdenvertaisuuden edistämiseksi luovutaan vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta myönnettäessä opintotukea 18–19 vuotiaille. Tarveharkinnasta luovutaan ensin itsenäisesti asuvien osalta ja myöhemmin se poistetaan vanhempiensa luona asuvilta täysi-ikäisiltä.
- 2 Itsenäisesti asuvien 17-vuotiaiden opintotukea korotetaan opintotuen riittävyyden turvaamiseksi.
- 3 Pienimmät opintorahat korotetaan 100 euroon kuukaudessa. Lisäksi näitä opintorahoja korotettaisiin nykyistä enemmän vanhempien pienten tulojen perusteella.

Taulukko 17. Ehdotusten 2–3 mukaiset uudet opintorahat.

	Toinen aste	Korkea-aste
Itsenäisesti asuva, täysi-ikäinen	246*	298*
17 v, itsenäisesti asuva	123+ 123 (246)	149+ 149 (298)
Vanhempansa luona asuva	100+ 115 (215)	122+145 (267)

*nykyiset opintorahat

- 4 Asumislisän vuokratatto sidotaan indeksiin ja sitä korotetaan yleisen vuokratason kehityksen perusteella.

Jos asumislisän vuokratara sidottaisiin esimerkiksi kansaneläkeindeksiin, korotettaisiin sitä vuosittain arviolta 2 %, eli ensimmäisenä vuonna 252 eurosta 257 euroon. Tällöin kustannukset olisivat vuosittain noin 4 miljoonaa euroa.

Yleinen vuokrataso on noussut viimeksi tehdyn korotuksen jälkeen (1.11.2005) vuosina 2006–2009 keskimäärin yhteensä 12,4 prosenttia, jonka perusteella vuokrataraa tulisi korottaa 283 euroon.

Vuositasolla pidemmän aikavälin ehdotuksista aiheutuva määrärahatarve olisi reilu 100 milj. euroa, joista tarveharkinnan lieventämisen, 17-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opintorahan sekä pienten opintorahojen korottamisen osuus olisi arviolta 80 milj. euroa.

9.3 Ehdotusten vaikutukset

9.3.1 Taloudelliset vaikutukset

Taulukko 18. Kehittämisohjelman valtiontaloudelliset vaikutukset 2011–2015

	Kohderyhmän koko	2011	2012	2013	2014	2015
Toisen asteen opintotuen koulutukseen kannustavuutta parannetaan – 1.8.2011 lukien						
Vanhempien tulorajoja tarkistetaan ansiotason kehityksen perusteella (1.11.2011 lukien)	39 500	1,2	5,5	5,5	5,5	5,5
Opintolainan valtiontakaus myönnetään itsenäisesti asuvalle 18–19-vuotiaalle lukiolaiselle riippumatta vanhempien tuloista.	2 600	-	-	-	-	-
Koulumatkatukea kehitetään koulutuksen saavutettavuuden edistämiseksi	6 600	1,2	2,9	2,9	2,9	2,9
Tukiajan määrittelyjä selkeytetään – 1.8.2012 lukien						
Tutkintoaikaista enimmäistukiaikaa rajataan	1 000		-0,6	-1,1	-1,1	-1,1
Puolen kuukauden tuesta luovutaan	15 000		0,6	1,1	1,1	1,1
Otetaan käyttöön 18 päivän sääntö tukikuukaudelle	9 000		-1,2	-2,2	-2,2	-2,2
Lukio-opintoihin myönnetään tukea 10 kuukaudelle lukuvuodessa	10 000		1,3	1,3	1,3	1,3
Asumislisän riittävyttä parannetaan – 1.8.2012 lukien						
Asumislisän myöntämistä joustavoitetaan	1 400		0,4	0,8	0,8	0,8
Maksuttomassa asuntolassa asumisen ehtoja täsmennetään	500		0,4	0,8	0,8	0,8
Ulkomailla opiskelevien asumislisä yhtenäistetään	600		0,3	0,5	0,5	0,5
Toisen asteen opintotuen koulutukseen kannustavuutta parannetaan – 2012–2015						
Vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luovutaan itsenäisesti asuvat 18–19-vuotiaiden osalta	28 900		14,3	32,2	32,2	32,2
Vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luovutaan vanhempien luona asuvien 18–19-vuotiaiden osalta	28 150		3,6	8,2	8,2	8,2
Pieniä opintorahoja korotetaan	54 300		16,9	38	38	38
Asumislisän kattovuokra sidotaan indeksiin	120 000		1,6	4	8	12
Asumislisän vuokrataraa korotetaan vuokratason kehityksen perusteella	120 000		8,5	21,3	21,3	21,3
Yhteensä		2,4	54,5	113,3	117,3	121,3

9.3.2 Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon

Opintotuen kannustavuuden parantaminen

Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan lieventäminen parantaisi alle keskituloisten perheiden lasten opintotukea. Vanhempien tulojen pienentävä vaikutus vähenisi noin 17 000 opiskelijalla, joista 6 400 olisi lukiolaisia ja 10 600 ammatillisen koulutuksen opiskelijoita. Näillä opintoraha nousisi arviolta 18,45 euroa kuukaudessa. Vähävaraiskorotuksen saisi nykyistä suurempana 7 800 lukiolaista ja 11 800 ammatillisen koulutuksen opiskelijaa ja 1 400 korkeakouluopiskelijaa. Näistä toisen asteen opiskelijoiden saama keskimääräinen korotus olisi arviolta keskimäärin 5,13 euroa kuukaudessa ja korkea-asteen opiskelijoiden korotus arviolta keskimäärin 11,85 euroa kuukaudessa. Korotus on toisen asteen opiskelijoilla pienempi, koska he saavat jo nyt korkeampaa vähävaraiskorotusta kuin korkeakouluopiskelijat. Uusia tuensaajia tulisi arviolta 1 500.

Vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luopuminen parantaisi yhteensä noin 57 000 toisen asteen opiskelijan tukea. Keskimääräiset korotukset olisivat seuraavat:

Kohderyhmä	Saajamäärä	Keskimääräinen korotus euroa/kk
Itsenäisesti asuvat 18–19-vuotiaat	16 851	26,10
+ uudet saajat	12 000	246
Vanhempiensa luona asuvat 18–19-vuotiaat	7 945	12,07
+ uudet saajat	20 200	38
Yhteensä	56 996	68

Pienten opintorahojen korottaminen parantaisi erityisesti alle 18-vuotiaiden ja vanhempiensa luona asuvien opiskelijoiden opintotuen tasoa. Toisen asteen ja korkea-asteen opiskelijoiden opintorahojen tason ero perustuisi siihen, että toisen asteen opiskelijat ovat oikeutettuja maksuttomaan ateriaan. Keskimääräiset korotukset olisivat seuraavat:

	Korotus (euroa/kk) keskimäärin		Opiskelijat, joilla tuki nousisi	
	Toinen aste	Korkea-aste	Toinen aste	Korkea-aste
17-v. itsenäisesti asuvat	33,70*		5 700	
Vanhempien luona 17–19-v.	84,45	73,39	44 000	700
Vanhempien luona 20-v.	15,75		3 900	
Yhteensä			53 600	700

Koulumatkatukeen ehdotetut muutokset parantaisivat erityisesti niiden opiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä koulutukseen, joilla on pitkä koulumatka ja merkittävät matkakustannukset. Ehdotetuilla muutoksilla on taloudellista merkitystä erityisesti niille opiskelijoille, jotka ovat nyt koulumatkatuen ulkopuolella koulutuksen järjestämistavan vuoksi tai eivät saa koulumatkatukea koulutuksen koko keston ajalle. Koulumatkatuen yleiset myöntämisedellytykset täyttävät näyttötutkintoon valmistavan ammatillisen peruskoulutuksen sekä pelastusalan ammatillista tutkintoa ja vankeinhoidon ammatillista tutkintoa suorittavat sekä yli yhdeksän kuukautta koulumatkatukea käyttävät päätoimiset opiskelijat saisivat koulumatkatukea keskimäärin 148 euroa kuukaudessa. Työssäoppimisjaksolta saatavaan ansiotuloon perustuvasta tarveharkinnasta luopuminen mahdollistaisi koulumatkatuen vuosittain arviolta 500 opiskelijalle keskimäärin kolmelta kuukaudelta (444 euroa).

Tukiaikaa koskevat muutokset selkeyttäisivät ja yhtenäistäisivät tutkintokohtaista ja lukuvuosikohtaista tukiaikaa. Normatiivisen opiskeluajan jälkeen opintotukea voitaisiin myöntää opiskelijalle enintään yhdeksän tukikuukautta. Toisen asteen muille kuin lukio-opinnoille ehdotetun yhtenäisen tukikuukausien lukumäärään perustuvan laskentasaännön mukaisesti nyt 9,5 kuukautta tukea saaneet saisivat jatkossa yhdeksän tai 10 tukikuukautta riippuen lukuvuosikohtaisesta opintojen kestosta. Lukiokoulutuksessa lukuvuosikohtainen tukiaika voisi olla enintään 10 kuukautta. Kun tukikuukausien lukumäärän laskentasaanto yhdenmukaistuisi olisi opiskelijalla oikeus opintotukeen sellaisena kalenterikuukautena, jossa on vähintään 18 opiskeluaikaan kuuluvaa päivää.

Asumislisän kehittämis ehdotukset parantaisivat opintotuen riittävyyttä ja edistäisivät tehokasta tutkinnon suorittamista kaikilla koulutusasteilla. Tuen riittävyyttä parantaisi eniten nykyisen vuokratilanteen korottaminen. Muilla ehdotetuilla toimenpiteillä parannettaisiin kohdennetusti asumislisän riittävyyttä tietyissä tilanteissa. Asumislisän joustavampi myöntäminen mahdollistaisi arviolta 400 uudelle opiskelijalle asumislisän. Maksuttoman asuntolapaikan rajauksen tarkistamisen myötä voisi arviolta 500 täysi-ikäistä uutta opiskelijaa saada asumiskustannuksiinsa asumislisää. Ulkomailla opiskelevien asumislisän yhtenäistäminen parantaisi arviolta 600 ulkomailla tutkintoa tai vaihto-opintoja suorittavan opiskelijan asumislisää keskimäärin 92,60 euroa kuukaudessa.

9.3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Tuen riittävyyden paraneminen edistäisi opiskelijoiden mahdollisuutta keskittyä opintotuen turvin päätoimiseen opiskeluun, mikä kohentaisi opintojen läpäisyä ja vähentäisi opintotuen riittämättömyydestä aiheutuvia opintojen keskeyttämisistä. Ehdotetuilla muutoksilla voitaisiin edistää osaltaan osaavan työvoiman saatavuutta ja ehkäistä koulutuksesta ja työmarkkinoilta syrjäytymistä ja siitä aiheutuvia kustannuksia.

Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan lieventäminen ja poistaminen täysi-ikäisten osalta parantaisi tuen riittävyyttä päätoimisen opiskelun aikana, yhtenäistäisi korkeasta-asteen ja toisen asteen tuen myöntämisperusteita ja edistäisi näin eri koulutusasteiden yhdenvertaisuutta.

Pienten opintorahojen korottaminen vähintään yhdestä lapsesta maksettavan lapsilisän tasolle poistaisi epäsuhteen, joka vallitsee nyt yhteiskunnan tuessa koulutukseen hakeutuvan nuoren ja hänen perheensä kannalta. Nykyistä opintorahapainotteisempi tuki kannustaisi jatkamaan opiskelua oppivelvollisuuden jälkeen. Opintotukea myönnettäessä sovellettavien tuloarvojen tarkistaminen ansiotason kehityksen perusteella parantaisi tuen riittävyyttä niillä opiskelijoilla, joiden molemmilla vanhemmilla on pienet tulot tai joiden vanhempi on esimerkiksi pienituloinen yksinhuoltaja. Asumislisää koskevat ehdotukset parantaisivat tehokkaan opiskelun edellytyksiä kaikilla koulutusasteilla.

Opintotuen ja koulumatkatuen myöntämisperusteiden yhtenäistyminen vahvistaisi opiskelun taloudellisia edellytyksiä toisella asteella. Koulumatkatukea koskevat ehdotukset edistäisivät koulutuksen saavutettavuutta. Toimivan koulumatkatuen merkitys korostuu lukio- ja ammatillisen koulutuksen verkon harvenemisesta johtuvien koulumatkojen pitenemisen ja kasvavien matkakustannusten vuoksi.

9.3.4 Vaikutukset opintotuen toimeenpanoon

Ehdotuksilla olisi merkittäviä vaikutuksia opintotuen ja koulumatkatuen toimeenpanoon. Tietojärjestelmämuutosten lisäksi ehdotukset edellyttäisivät muutoksia asiakas-

tiedotukseen, menettelyohjeisiin, asiakaskirjeisiin ja päätösteksteihin. Poikkeussääntöjen ja rajoitusten vähentyminen kuitenkin toisaalta selkeyttäisi opintotuen ja koulumatkatuen toimeenpanoa sekä vähentäisi toimeenpanon työmäärää, kun esimerkiksi liitteiden ja lisäselvitysten pyytämistarve sekä päätöksiä koskevien valitusten määrä vähenisi.

Vanhempien tulorajoja, opintorahan määriä, asumislisää ja koulumatkatukea koskevat muutokset eivät aiheuttaisi merkittäviä muutoksia tietojärjestelmiin. Tutkintokohtaisen enimmäistukiajan rajausta ja lukuvuoden tukiajan muutokset sen sijaan edellyttäisivät suurempia muutoksia tietojärjestelmiin. Erityisesti lukuvuoden tukikuukausien lukumäärän laskentasäännön muutos vaatisi merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia.

Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan tarkistaminen ja asteittainen poistaminen toisivat runsaasti uusia opiskelijoita opintotuen piiriin, mikä lisäisi toimeenpanon työmäärää sekä oppilaitoksissa että Kelassa. Tarveharkinnan poistaminen toisaalta vähentäisi uusien verotustietojen tai vanhempien muuttuneiden tulojen perusteella vuosittain annettavien päätösten ja samalla näistä päätöksistä tehtävien valitusten määrää. Myös koulumatkatuen piiriin tulisi uusia saajaryhmiä, mutta tämän lisäyksen vaikutus toimeenpanon työmäärään olisi melko vähäinen.

Valtiovarainministeriön edustajan kannanotto

Työryhmän tehtävänä oli laatia *ehdotuksia opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi uudistamiseksi tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen*. Työryhmän ensimmäisestä muistioista (OPM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33) antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö totesi, että ehdotukset eivät pääosin olleet toimeksiannon mukaisia. Myös tämän jälkeen työryhmä on toiminnassaan keskittynyt ensisijaisesti yksittäisiin etuusparannuksiin, joilla ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ole juurikaan yhteyttä toimeksiantoon.

Kokonaisarviona valtiovarainministeriö toteaa, että työryhmän muistiot antavat valitettavan vähän lähtökohtia jatkovalmistelulle, jotka olisivat yhdensuuntaisia työryhmän toimeksiannon kanssa. Ehdotus opinnoissa edistymisen vähimmäisrajan nostamiseksi 4,8 pisteestä 5,0 pisteeseen on oikeansuuntainen mutta täysin riittämätön. Merkittävästi parempiin tuloksiin päästäisiin, jos vähimmäisrajaa nostettaisiin 5,5 pisteeseen. Myös opintojen seurannan edistymistä koskevat ehdotukset ovat jääneet kevyiksi. Kannatettava valtiovarainministeriö pitää jo työryhmän ensimmäisessä muistiossa tehtyä ehdotusta opintotuen myöntämisestä kaksiportaisen tutkintorakenteen mukaisesti. Nämä ehdotukset on työryhmä tarkoittanut osaksi kokonaispakettia, jonka pääasiallinen sisältö indeksi-ehtoineen päivineen on kuitenkin toimeksiannon vastainen ja etenkin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa mahdoton hyväksyä. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö ei voi puoltaa työryhmän ehdotusten toteuttamista.

Erikseen valtiovarainministeriö vielä toteaa, että työryhmän olisi tullut yksittäisten ehdotusten sijasta ennakolluultomasti paneutua koko opintotukijärjestelmän syväleikäypiin rakenteellisiin uudistuksiin. Tässä yhteydessä olisi pitänyt arvioida esim. sitä, voisiko opiskelija halutessaan jaksottaa nykyisin käytettävissä olevan tuen ja lainan suhdetta eri vaiheissa opintojaan siten, että tuloksellinen täysipäiväinen opiskelu varmistetaan taloudellisesti siinä vaiheessa kun se opintojen etenemisen kannalta on kaikkein tärkeintä. Muutoinkin lainan käyttömahdollisuuksia olisi tullut selvittää enemmän. Tällaisen pohdinnan työryhmä jätti tekemättä tyydyttävällä tavalla keskittyen toimeksiannon kannalta epäolennaisiin kysymyksiin.

Työryhmä on tehnyt myös kokonaiskustannuksiltaan mittavan kehittämislinjauksen toisen asteen opiskelijoiden osalta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tätä ryhmää koskevien ehdotusten yhteys työryhmän toimeksiantoon on niin vähäinen, ettei niitä voida lainkaan puoltaa.

Asumisen tukemisen kehittämislinjausten osalta valtiovarainministeriö viittaa Kelan lausumaan. Ottamatta enemmälti kantaa valtiovarainministeriö katsoo, että myös siihen tulisi jatkossa perehtyä tarkemmin.

Arto Merimaa

Kansaneläkelaitos
3.8.2010

Täydentävä lausuma

Opintotuen kehittämisen johtoryhmän muistiossa on pyritty esittelemään SATA-komitean Asumistukityöryhmän raportin havaintoja ja ehdotuksia opiskelijoiden siirtämisestä yleisen asumistuen piiriin. Näkemyksemme mukaan muistion kirjaukset eivät vastaa mainittua raporttia Asumistukijärjestelmien yhdistämisestä (18.11.2009).

Johtoryhmän muistiossa korostetaan, että merkittävä osa opiskelijoista menettäisi asumisen tukensa tai saisi pienempää tukea, jos opiskelijat siirrettäisiin yleisen asumistuen piiriin. Asumistukityöryhmän raportissa ehdotetaan kuitenkin siirtymäkauden järjestelyä, jonka ansiosta nykyisin asumislisää saavat voisivat halutessaan pysyä asumislisän piirissä opintojensa loppuun saakka. Näin ollen ehdotus ei heikentäisi yhdenkään opiskelijan saamaa tukea.

Lisäksi muistion kirjauksissa sivuutetaan asumistukiraportin laskelmat siitä, että huomattavalla osalla opiskelijoista asumistuen taso paranisi merkittävästi. Arvioidut vaikutukset olisivat seuraavanlaisia:

- 197 300 opiskelijaruokakuntaa, jotka saavat nykyisin opintotuen asumislisää
- 40 300 pysyisi asumislisän piirissä (ei saisi asumistukea, siirtymäajan järjestely)
 - 41 700 pysyisi asumislisän piirissä (asumistuki olisi pienempi, siirtymäajan järjestely)
 - 24 300 saisi nykyisen tasoisen asumislisän tai asumistuen
 - 91 000 saisi nykyistä suuremman asumistuen

Opiskelijoiden toimeentulon kannalta asumistukityöryhmän ehdotuksen olennaisin peruste olisi juuri siinä, että eniten tuen tarpeessa olevat pienituloiset ja korkeita asumismenoja maksavat opiskelijat saisivat merkittävästi paremman asumisen tuen. Noin 36 000 opiskelijalla tuen nousu olisi vuositasolla vähintään 600 euroa.

Yhtä lailla olennaista olisi se, että kansalaisten yhdenvertaisuus toteutuisi asumisen tuessa ja että yksi kaikille yhteinen asumisen tukijärjestelmä parantaisi mahdollisuuksia kehittää järjestelmän tasoa, myöntämisperusteita ja toimeenpanoa.

Muistion kirjaukset antavat mielestämme myös väärän kuvan ehdotuksen koulutuspoliittisista vaikutuksista. Ei ole uskottavaa olettaa, että asumistuen alhaisemmat tulorajat johtaisivat opintojen pitkittymiseen. Sen sijaan ne ja tasoltaan parempi tuki voisivat johtaa työssä käynnin vähentämiseen ja sitä kautta opintojen tehostamiseen.

Asumistukityöryhmän ehdotus opiskelijoiden siirtämisestä yleiseen asumistukeen ei ole ongelmaton. Mutta jos tavoitteena on turvata pienituloisille opiskelijoille riittävä asumisen tuki, opintotuen kehittämisen johtoryhmän ehdottamat yli 20 miljoonan euron lisäykset asumislisämenoihin eivät ole valtiontaloudellisesti realistiset eivätkä tuen tason osalta riittävät.

Anne Neimala

Ilpo Lahtinen



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-485-934-9 (nid.)

ISBN 978-952-485-932-5 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0327 (painettu)

ISSN 1799-0335 (PDF)